Deutscher Bundestag **Drucksache 17/464**

17. Wahlperiode 18. 01. 2010

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Elfter Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 13. Januar 2010 gemäß Beschluss vom 12. November 1981, 15. November 2002 und 17. Oktober 2003 (Bundestagsdrucksachen 9/975, 15/98 und 15/1728).

Seite

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabellen

Seite

Abbildungen

A. Gegenstand

I. Auftrag

Mit Vorlage dieses Berichts kommt die Bundesregierung dem seit dem Jahr 1972 bestehenden, mehrfach modifizierten Auftrag des Deutschen Bundestages nach, ihm über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zu berichten.

Bei der einstimmigen Annahme des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes am 21. Juni 1972 erteilte der Deutsche Bundestag der Bundesregierung zunächst den Auftrag, ihm alle zwei Jahre über die Erfahrungen mit diesem Gesetz zu berichten. Dementsprechend hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag Erfahrungsberichte im Jahr 1974 (Bundestagsdrucksache 7/2385), im Jahr 1976 (Bundestagsdrucksache 7/5631), im Jahr 1978 (Bundestagsdrucksache 8/2025) sowie im Jahr 1980 (Bundestagsdrucksache 8/4479) vorgelegt.

Anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillBG) am 12. November 1981 ersuchte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung dann, ihm alle vier Jahre, erstmals zum 30. Juni 1984, über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zu berichten und hierbei die bei der Anwendung des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung gewonnenen Erfahrungen einzubeziehen. Entsprechend diesem Auftrag wurden dem Deutschen Bundestag weitere Berichte in den Jahren 1984 (Bundestagsdrucksache 11/1934), 1988 (Bundestagsdrucksache 11/2639), 1992 (Bundestagsdrucksache 12/3180), 1996 (Bundestagsdrucksache 13/5498) und 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4220) vorgelegt.

Da das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I S. 4607) grundlegend geändert wurde, die wesentlichen Änderungen jedoch erst zum 1. Januar 2004 wirksam wurden, hat der Deutsche Bundestag anlässlich der Verabschiedung des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt am 14. November 2002 beschlossen (Bundestagsdrucksache 15/98), den Berichtszeitraum für den Zehnten Bericht der Bundesregierung um ein Jahr zu verlängern. Dieser wurde dem Deutschen Bundestag mit Schreiben des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 28. September 2005 zugeleitet (Bundestagsdrucksache 15/6008).

Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848) wurde die Aufgabe der Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit im Wesentlichen von der Bundesagentur für Arbeit auf die Behörden der Zollverwaltung übertragen. Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Bundestag anlässlich der Verabschiedung des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt am 15. Oktober 2003 beschlossen (Bundestagsdrucksache 15/1728), dass über die Erfahrungen mit dem neuen Recht der Arbeitnehmerüberlassung nicht mehr zusammen mit den Erfahrungen bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit berichtet werden soll. Die Bundesregierung wurde daher aufgefordert, die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sowie die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in zwei unabhängigen Berichten darzulegen.

II. Ziel

Entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages berichtet die Bundesregierung im vorliegenden Bericht über die Entwicklung der legalen Arbeitnehmerüberlassung im Zeitraum 2005 bis 2008. Die illegale Arbeitnehmerüberlassung ist nicht Bestandteil des Berichts. Sie wird im Elften Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vom 3. Juli 2009 (Bundestagsdrucksache 16/13768) behandelt, da sie dem Bereich illegaler Beschäftigung zuzuordnen ist.

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz regelt die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung. Es dient sowohl dem Schutz der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer als auch dem Schutz der Entleiher vor unzuverlässigen Verleihern. Mit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurde die Zielsetzung verfolgt, neben einer erhöhten Attraktivität der Zeitarbeit für Arbeitgeber im Sinne einer aktiven Arbeitsmarkpolitik, ein angemessenes Schutzniveau für die Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer zu gewährleisten. Anliegen des Gesetzgebers war es, die gesellschaftliche Akzeptanz und die Qualität von Zeitarbeit zu steigern. Neben der Frage, ob die Zeitarbeit in Folge der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes für die Arbeitgeber attraktiver geworden ist, ist dieser Bericht in seinem Schwerpunkt auf die Fragestellung ausgerichtet, ob die Entwicklungen im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung dem spezifischen Schutzbedürfnis der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer Rechnung tragen.

B. Grundlagen

I. Beiträge zum Bericht

Der Bericht beruht auf Beiträgen der Bundesländer und Stellungnahmen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU), der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. (BDA), des Bundesverbandes Zeitarbeit Personaldienstleistungen e. V. (BZA), des Interessenverbandes Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e. V. (iGZ), des Arbeitgeberverbandes Mittelständischer Personaldienstleister e. V. (AMP), des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK), des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes e. V. (ZDB), des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie e. V. (HDB), des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH), des Deutschen Handwerkskammertages (DHKT) sowie der Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger. Eine weitere wichtige Grundlage bei der Erstellung des Berichts war der Beitrag der Bundesagentur für Arbeit (BA), die – mit Ausnahme der Verfolgung von Fällen illegaler Arbeitnehmerüberlassung – für die Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zuständig ist.

II. Datengrundlagen

Für die Darstellung der Situation der legalen Arbeitnehmerüberlassung wurden die auf den gesetzlich vorgeschriebenen Meldungen der Verleiher beruhende Statistik der Bundesagentur für Arbeit und die Geschäftsstatistik der Bundesagentur für Arbeit über die Bearbeitung der Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis ausgewertet.

Alle Betriebe mit einer Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung – also auch diejenigen, deren Betriebszweck nicht ausschließlich oder überwiegend die Arbeitnehmerüberlassung ist – sind gemäß § 8 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) verpflichtet, zweimal jährlich mittels zweier Vordrucke den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit statistische Meldungen über Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer zu erstatten. Berichtszeitraum ist die Zeitspanne vom 1. Januar bis 30. Juni beziehungsweise vom 1. Juli bis 31. Dezember. Das interne Personal der Verleiher, wie beispielsweise deren Personaldisponenten, ist in den Statistiken nicht enthalten.

Erfasst werden zum einen die Bestände am Monatsende, das heißt die Zahl der zu diesem Zeitpunkt von den Verleihern beschäftigten Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer (Personenkonzept). Darüber hinaus werden die Zu- und Abgänge im Laufe des Kalenderhalbjahres betrachtet. Dabei ist zu beachten, dass bei den Zugängen nur Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer erfasst werden, die erstmalig ein Beschäftigungsverhältnis mit einem Verleiher begründen. Bei den Abgängen werden hingegen alle in dem Kalenderhalbjahr beendeten Zeitarbeitsverhältnisse betrachtet. Zu beachten ist auch, dass Zu- und Abgänge nach dem Fallkonzept erhoben werden, das heißt, begründet und beendet eine Zeitarbeitnehmerin oder ein Zeitarbeitnehmer innerhalb eines Kalenderhalbjahres mehrfach ein Zeitarbeitsverhältnis, wird jede dieser Bewegungen gesondert erfasst (Ausnahme: Wiedereinstellung bei demselben Verleiher).

III. Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit zum Thema Arbeitnehmerüberlassung

Wesentliche Erkenntnisse des vorliegenden Berichts beruhen auf Ergebnissen des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebenen und vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) durchgeführten Forschungsvorhabens über die Arbeitnehmerüberlassung. Anlass für das Forschungsvorhaben war einerseits der Auftrag aus der Kabinettklausur in Meseberg am 23. und 24. August 2007, die Entwicklung in der Zeitarbeit zu analysieren und zu prüfen, und andererseits der sich aus dem Zehnten Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes aus dem Jahr 2005 ergebende Auftrag, die Entwicklung hinsichtlich der Verdrängung von Stammbelegschaften durch Zeitarbeitskräfte kritisch zu beobachten.

Die betriebsbezogenen Untersuchungen beruhen auf den Daten des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, das einen repräsentativen Datensatz von etwa 16 000 Betrieben aller Branchen und Betriebsgrößen umfasst. Betriebe sind in diesem Sinne regional und wirtschaftlich abgegrenzte Einheiten, in denen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte tätig sind. Konzeptionell ist das Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit als Längsschnittbefragung ausgelegt, ein Großteil der Betriebe wird also in den einzelnen Wellen wiederholt zu einer Vielzahl von beschäftigungspolitischen Themen und allgemeinen Angaben zum Betrieb befragt. In den Befragungswellen 2002 bis 2008 sind Fragen zur Nutzung von Zeitarbeit enthalten. Vertiefende Fragestellungen hierzu finden sich in den Wellen 2003 und 2008.

Die personenbezogenen Untersuchungen basieren zum einen auf der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, zum anderen auf der Beschäftigungsstatistik und auf den integrierten Erwerbsbiographien (IEB) des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit. Die Beschäftigungsstatistik basiert auf dem Meldeverfahren zur Sozialversicherung und umfasst alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (einschließlich Auszubildende). Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer lassen sich über den Wirtschaftszweig des Arbeitgebers identifizieren. Einschränkungen ergeben sich dadurch, dass im Vergleich zur Arbeitnehmerüberlassungsstatistik nur Betriebe identifiziert werden können, deren Hauptzweck Arbeitnehmerüberlassung ist; das heißt, Mischbetriebe fallen aus der Auswertung heraus. Außerdem kann nicht zwischen Personaldisponenten der Verleiher und Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern unterschieden werden. Hieraus ergibt sich gleichzeitig eine Unter- und Übererfassung der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer.

Die integrierten Erwerbsbiographien des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit enthalten Informationen aus verschiedenen Datenquellen. Dies sind die Beschäftigten-Historik (BeH), die Leistungsempfänger-Historik (LeH), die Maßnahme-Teilnehmer-Gesamtdatenbank (MTG) sowie die Daten zur Arbeitsuche aus dem Bewerberangebot (BewA). Mit der Verknüpfung von Meldungen zu Beschäftigung, Leistungsempfang, Maßnahmeteilnahme oder Arbeitsuche ist eine äußerst detaillierte Darstellung von individuellen Erwerbsverläufen möglich.

IV. Literatur

Für den Bericht wurden außerdem unter anderem der Projektbericht des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung und des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik aus Juni 2006 „Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission“, der Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales aus Dezember 2006 „Die Wirksamkeit Moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und der Kurzbericht Nr. 13/2009

des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit „Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf: Nicht zuletzt eine Frage der Einstellungen“ ausgewertet.

C. Rechtliche Entwicklungen im Berichtszeitraum

I. Europarechtliche Einflüsse

Auf europäischer Ebene sind im Berichtszeitraum nach langjährigen Verhandlungen die Richtlinie über Leiharbeit und die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt in Kraft getreten.

1. Richtlinie über Leiharbeit

Die Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit (Leiharbeitsrichtlinie) ist am 5. Dezember 2008 in Kraft getreten. Sie bildet den Schlussstein eines Pakets von drei Richtlinien, die dem Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen dienen sollen. Die EG-Richtlinien über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge, die auf Rahmenvereinbarungen der europäischen Sozialpartner basieren, wurden in den Jahren 1997 und 1999 verabschiedet und sind mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz seit dem Jahr 2001 in deutsches Recht umgesetzt.

Die Leiharbeitsrichtlinie ist von der Bundesrepublik Deutschland bis spätestens 5. Dezember 2011 in deutsches Recht umzusetzen. Die Richtlinie ist ganz überwiegend durch das deutsche Recht der Arbeitnehmerüberlassung umgesetzt, da der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission im Jahr 2002 bei der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes im Rahmen des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt bereits berücksichtigt worden ist. Insbesondere der in Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie geregelte Gleichstellungsgrundsatz, wonach die wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer während der Dauer ihrer Überlassung an ein entleihendes Unternehmen grundsätzlich mindestens den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen einer vergleichbaren Stammarbeitnehmerin oder eines vergleichbaren Stammarbeitnehmers im Betrieb des Entleihers entsprechen müssen, ist im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bereits vorgesehen.

2. Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Die Bundesregierung hat im Rahmen des Rechtssetzungsprozesses der am 27. Dezember 2006 in Kraft getretenen Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Dienstleistungsrichtlinie) durchsetzen können, dass die Dienstleistung Zeitarbeit aus ihrem Anwendungsbereich ausgenommen ist (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe e). Demzufolge bleibt es bei der derzeit bestehenden Rechtslage, wonach ein Verleiher mit Sitz in der Europäischen Union beziehungsweise im Europäischen Wirtschaftsraum, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an einen Entleiher in Deutschland überlässt, einer Verleiherlaubnis der Bundesagentur für Arbeit nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bedarf. In diesem Zusammenhang können die deutschen Behörden auch weiterhin prüfen, ob sich ein Verleiher rechtmäßig verhält, indem er insbesondere die gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen einhält und Sozialversicherungsbeiträge und Steuern zahlt.

3. Vertragsverletzungsverfahren

Aufgrund eines von der Europäischen Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens hat der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache C-490/04 mit Urteil vom 18. Juli 2007 entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen habe, dass sie eine Bestimmung wie § 3 Absatz 2 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) vom 26. Februar 1996, geändert durch Artikel 10 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (Erstes SGB III-Änderungsgesetz) vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2970), erlassen hat, nach der ausländische Verleiher nicht nur die Überlassung einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers an einen Entleiher in Deutschland, sondern auch jede Änderung seines Einsatzortes anmelden müssen.

Mit dem am 1. Juli 2007 in Kraft getretenen Ersten Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (BGBl. I S. 576) wurde der bisherige § 3 Absatz 2 AEntG geändert. Zuständig für die Meldung einer Änderung des Einsatzortes einer ausländischen Zeitarbeitnehmerin oder eines ausländischen Zeitarbeitnehmers ist demnach nicht mehr der ausländische Verleiher, sondern der Entleiher.

4. Vertragserweiterungen

Im Berichtszeitraum ist das Recht der Arbeitnehmerüberlassung durch die Erweiterung der Europäischen Union und durch die Entscheidungen Deutschlands zu der Einschränkung des Arbeitsmarktzugangs beeinflusst worden.

Am 1. Mai 2004 wurde die Europäische Union um zehn neue Mitgliedstaaten (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Ungarn, Polen, Slowenien, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik und Zypern) erweitert. Am 1. Januar 2007 sind auch Bulgarien und Rumänien der Europäischen Union beigetreten. Die alten EU-Mitgliedstaaten können im Rahmen eines flexiblen Modells („2 + 3 + 2“ Jahre, maximal sieben Jahre) von Übergangsregelungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Malta und Zypern) Gebrauch machen. Darüber hinaus sieht die Beitrittsakte auch im Bereich der Dienstleistungsfreiheit die Möglichkeit vor, Übergangsregelungen nach dem gleichen Modell zu praktizieren. Dieses Recht wird aus dem Kreis der alten 15 Mitgliedstaaten – entsprechend ihrem Drängen – allein Deutschland und Österreich gewährt. Im Unterschied zu der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist der Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit jedoch nur teilweise eingeschränkt. In Deutschland beschränkt sich die Übergangsregelung zum einen auf bestimmte Sektoren (das Baugewerbe einschließlich ver-

wandter Wirtschaftszweige, den Bereich der Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln sowie der Tätigkeit von Innendekorateuren). Zum anderen genießen sogenannte „Ein-Personen-Unternehmen“ uneingeschränkte Dienstleistungsfreiheit, das heißt, dass das Recht auf Dienstleistungsfreiheit alle natürlichen Personen in Anspruch nehmen können, die selbst die Dienstleistung erbringen und dabei kein weiteres Personal einsetzen.

Deutschland hat die Übergangsregelung ab dem 1. Mai 2004 für die Erste und für die Zweite Phase voll in Anspruch genommen und nutzt auch die Übergangsregelung der Dritten Phase für die entsprechenden acht zum 1. Mai 2004 in die Europäische Union eingetretenen Staaten. Eine weitere Verlängerung der Beschränkung über den 30. April 2011 hinaus ist nicht möglich. Für die am 1. Januar 2007 beigetretenen Staaten Rumänien und Bulgarien wurden die Beschränkungen der Zweiten Phase bis zum 31. Dezember 2011 verlängert.

Aufgrund der uneingeschränkt geltenden Niederlassungsfreiheit und der mit den genannten Ausnahmen geltenden Dienstleistungsfreiheit können sich Verleiher aus den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union seit dem 1. Mai 2004 beziehungsweise seit dem 1. Januar 2007 sowohl in Deutschland niederlassen als auch von den neuen Mitgliedstaaten aus tätig werden und Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer an einen Entleiher in Deutschland überlassen. In beiden Fällen ist eine Verleiherlaubnis nach dem deutschen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erforderlich. Allerdings ist der grenzüberschreitende Verleih von Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern aus den betroffenen zehn neuen Mitgliedstaaten nur dann zulässig, wenn die Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer die Staatsangehörigkeit eines alten Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen oder bereits auf anderem Wege ein Recht auf Arbeitsmarktzugang in Deutschland (etwa durch eine Arbeitsgenehmigung-EU) erworben haben. Bis zur vollen Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt für die Zulassung von Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern wie bisher das nationale Arbeitsgenehmigungsrecht. Eine Arbeitsgenehmigung ist im Falle des Verleihs gemäß § 6 Absatz 1 Nummer 2 der Arbeitsgenehmigungsverordnung zu versagen. Damit können Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer, die Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten sind, bis zur vollen Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Regel nicht nach Deutschland überlassen werden.

II. Entwicklungen im deutschen Recht

1. Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Mit dem Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze vom 18. März 2005 (BGBI. I S. 721) wurde § 18 Absatz 1 AÜG um die nach Landesrecht für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Behörden erweitert, so dass diese als Zusammenarbeitsbehörden aufgeführt sind. Im Aufenthaltsgesetz, im Dritten Buch Sozialgesetzbuch, im Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz sowie in weiteren Gesetzen bestand aufgrund der nicht vorhersehbaren gleichzeitigen Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes, des Kommunalen Optionsgesetzes und des Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung Änderungsbedarf, da die jeweils getroffenen Regelungen nicht vollständig aufeinander abgestimmt werden konnten.

2. Zuständigkeitsanpassung

Durch die Neunte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 8. November 2006 (BGBl. I S. 2407) wurde § 17 Satz 1 AÜG infolge der Änderung des Ressortzuschnitts geändert. Die Bundesagentur für Arbeit führt das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz nach fachlichen Weisungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (zuvor Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) durch.

3. Konjunkturpaket II

In Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die im zweiten Halbjahr 2008 erste Auswirkungen im Bereich der Zeitarbeit zeigte, wurden im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung zwei wesentliche Änderungen befristet eingeführt, die zum 1. Februar 2009 in Kraft traten.

a) Kurzarbeitergeld für Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer

Durch das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 419) wurde mit der Einfügung des § 11 Absatz 4 Satz 3 AÜG die Möglichkeit geschaffen, wie in allen anderen Branchen auch in der Zeitarbeitsbranche Kurzarbeit einzuführen und Kurzarbeitergeld durch die Bundesagentur für Arbeit für Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer zu gewähren. Bis dato war dies durch die von § 11 Absatz 4 Satz 2 AÜG geregelte unabdingbare Geltung des § 615 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) nur eingeschränkt möglich. Aufgrund dieser Regelung konnte bisher der Vergütungsanspruch der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer auch bei Kurzarbeit nicht wie für andere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgehoben oder beschränkt werden und blieb unvermindert bestehen. Somit konnte der für die Gewährung von Kurzarbeitergeld vorausgesetzte Entgeltausfall grundsätzlich nicht eintreten (vgl. § 169 Satz 1 Nummer 1 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – SGB III). Mit der befristeten Ergänzung von § 11 Absatz 4 AÜG kann konjunkturelles Kurzarbeitergeld nach §§ 169 ff. SGB III und Saison-Kurzarbeitergeld nach § 175 SGB III auch für Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer unter den Bedingungen gewährt werden, die für alle anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten. Damit hat die Bundesregierung schnell auf die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Zeitarbeitsbranche reagiert und die Möglichkeit geschaffen, bei vorübergehenden Auftragseinbrüchen Arbeitsplätze zu erhalten. Die Regelung entfällt mit Ablauf des 31. Dezember 2010.

Durch die befristete Neuregelung wurde auch ermöglicht, dass Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer im Ver-

Tabelle 1

Anzeigen zur Kurzarbeit (§ 170 SGB III) und Anzahl betroffener Personen in der Zeitarbeitsbranche

Monat	Anzeigen für Personen	Leistungsempfänger Kurzarbeit
November 2008	804	179
Dezember 2008	3.151	1.493
Januar 2009	2.328	2.626
Februar 2009	19.636	13.824
März 2009	44.343	17.265
April 2009	14.303	25.100
Mai 2009	13.474	25.081
Juni 2009	9.919	23.511

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

bund mit den Stammbeschäftigten im Einsatzunternehmen Kurzarbeitergeld beziehen können. Die Kurzarbeit für die Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer ist vom Verleihunternehmen einzuführen und anzuzeigen. Für die Bewilligung von Kurzarbeitergeld für die Stammbelegschaft im Einsatzunternehmen müssen die Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer nicht zuvor abbestellt werden.

Die von § 11 Absatz 4 Satz 2 AÜG in Verbindung mit § 615 Satz 1 BGB geregelte Risikoverteilung zwischen Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern und ihrem Verleiher wird durch die befristete Regelung im Grundsatz nicht verändert. Der Verleiher trägt auch weiterhin grundsätzlich das Risiko, dass er seine Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer überhaupt oder teilweise nicht an Entleiher verleihen kann.

In Folge dieser Neuregelung stieg die Zahl der Anzeigen für Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer in Kurzarbeit nach § 170 SGB III ab Februar 2009 deutlich an. Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht die Inanspruchnahme von Kurzarbeit in dem Berichtszeitraum von November 2008 bis Juni 2009.

Von November 2008 bis Juni 2009 gingen Anzeigen für rund 108 000 Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer bei der Bundesagentur für Arbeit ein. Zahlen zur tatsächlichen Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld lagen zum Zeitpunkt der Berichtserstellung nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit bis Juni 2009 vor. Danach erhielten im Juni 2009 rund 24 000 Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer Kurzarbeitergeld. Der durchschnittliche Arbeitsausfall betrug rund 47 Prozent, im Vergleich zu rund 31 Prozent über alle Branchen.

Die vorliegenden Daten der Bundesagentur für Arbeit über die Anzeige zur Kurzarbeit und der davon betroffenen Personen zeigen, dass das Instrument Kurzarbeit anfangs sehr zögerlich von den Verleihern angenommen wurde, bis es im Februar 2009 aufgrund der Vereinfachung zu einem sprunghaften Anstieg und im März 2009 zu einem Höchststand der Anzeigen für über 44 000 Personen kam. Seit April 2009 stagniert die Entwicklung bzw. ist bereits leicht rückläufig. Eine Aussage darüber, in welchem Umfang Kurzarbeit von den Verleihern zur Vermeidung von Entlassungen eingesetzt wird und ob Kurzarbeit in der Zeitarbeitsbranche nur vorübergehend oder auch längerfristig über die vom Gesetzgeber ermöglichte Maximaldauer in Anspruch genommen wird, kann nicht getroffen werden.

b) Sonderregelung zu Kurzarbeitergeld und Qualifizierung

Die Teilnahme an beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen von Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern, die Kurzarbeitergeld nach § 169 SGB III oder Saison-Kurzarbeitergeld nach § 175 SGB III beziehen, kann gefördert werden. Gemäß der Richtlinie für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds mitfinanzierten Qualifizierungsangeboten für Bezieherinnen und Bezieher von Kurzarbeitergeld (am 1. Januar 2009 in Kraft getreten) können für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Berufsabschluss, die einer der Ausbildung entsprechenden Tätigkeit nachgehen, die Lehrgangskosten von 25 bis 80 Prozent erstattet werden, je nach Art der Qualifizierungsmaßnahme, der Betriebsgröße und der Person des Arbeitnehmers. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss können die Lehrgangskosten unabhängig von der Betriebsgröße durch Ausgabe eines Bildungsgutscheins vollständig über das SGB III gefördert werden.

Mit einer weiteren Änderung durch das Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland sollte die Weiterbildung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Zeitarbeitsbranche unterstützt werden. Dabei ging die Bundesregierung davon aus, dass Verleiher durch ihre Nähe zu den Entleihbetrieben Qualifizierungsbedarfe und Beschäftigungspotenziale unmittelbar und frühzeitig erkennen können. Zum einen wurden die Möglichkeiten der Förderung der beruflichen Weiterbildung beschäftigter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

befristet bis zum 31. Dezember 2010 erweitert (§ 421t Absatz 4 SGB III). Diese erweiterten Möglichkeiten können auch von Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern bei Vorliegen der gesetzlichen Fördervoraussetzungen genutzt werden. Zum anderen wurde mit § 421t Absatz 5 SGB III ebenfalls bis zum 31. Dezember 2010 befristet die Möglichkeit geschaffen, bei einer Wiedereinstellung bei demselben Verleiher Förderleistungen zur beruflichen Weiterbildung zu erhalten. Damit sollten auch Anreize zur Wiedereinstellung von Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern geschaffen und Arbeitgebern die Möglichkeit eröffnet werden, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Vorfeld der vorgesehenen Tätigkeit gezielt zu qualifizieren. Den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern kann in Abstimmung mit ihrer Agentur für Arbeit ein Bildungsgutschein ausgegeben werden, in dem das Bildungsziel festgelegt wird und mit dem sie unter geprüften und zugelassenen Weiterbildungsanbietern frei wählen können.

Zum Zeitpunkt der Berichterstellung können keine qualitätsgesicherten Daten zur Aussage über die Inanspruchnahme der neuen Möglichkeit zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern herangezogen werden. Nach Aussagen der Bundesagentur für Arbeit werden keine differenzierten Daten zur Anzahl der geförderten Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer erhoben.

4. Arbeitnehmer-Entsendegesetz

Wird ein Arbeitnehmer zur Erbringung einer Arbeitsleistung aus einem anderen Staat vorübergehend nach Deutschland entsandt, so findet in Bezug auf das Arbeitsrecht das Arbeitnehmer-Entsendegesetz Anwendung. Danach sind während der Dauer der Entsendung branchen-übergreifend bestimmte gesetzliche Mindestarbeitsbedingungen des deutschen Rechts und in den in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz einbezogenen Branchen zusätzlich die Vorschriften entsprechender deutscher Tarifverträge zu beachten. Im Berichtszeitraum galten Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz für das Baugewerbe (inklusive verschiedener Baunebengewerbe: Maler- und Lackiererhandwerk, Abbruch- und Abwrackgewerbe sowie Elektro- und Dachdeckerhandwerk), für die Gebäudereinigung und die Briefdienstleistungen.

Nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz in seiner im Berichtszeitraum geltenden Fassung haben deutsche und ausländische Verleiher die tariflichen Mindestentgelte zu zahlen, wenn Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer mit Tätigkeiten beschäftigt werden, die in den Geltungsbereich eines entsprechenden, für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrags oder eines durch Rechtsverordnung allgemeingültigen Tarifvertrags fallen (§ 8 Absatz 3 AEntG, bis 23. April 2009: § 1 Absatz 2 AEntG a. F.).

Mit der Neufassung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes im April 2009 wurde das Gesetz um die Branchen Wäschereidienstleistungen im Objektkundengeschäft, Bergbauspezialarbeiten auf Steinkohlebergwerken, Abfallwirtschaft (einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst), Sicherheitsdienstleistungen, Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch sowie die Pflegebranche (Altenpflege und ambulante Krankenpflege) erweitert.

III. Personal-Service-Agenturen

Die Vorschläge der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sahen unter anderem die Einführung von Personal-Service-Agenturen (PSA) vor. Mit der Einführung der Personal-Service-Agenturen als besondere Form der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung im Dritten Buch Sozialgesetzbuch hat der Gesetzgeber das Ziel verfolgt, Arbeitslose im Rahmen vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung in einer Personal-Service-Agentur einzustellen und in verleihfreien Zeiten zu qualifizieren und weiterzubilden. Arbeitslosen mit individuellen Vermittlungshemmnissen sollte eine zusätzliche Chance zum Wiedereinstieg in das Berufsleben eröffnet werden. Für eine Beschäftigung in einer Personal-Service-Agentur kommen daher Personen in Frage, die kurzfristig nicht vermittelbar, aber dennoch beschäftigungs- und verleihfähig sind. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit wählt die Bundesagentur für Arbeit nur solche Personen für eine Beschäftigung in einer Personal-Service-Agentur aus, die nicht durch andere Vermittlungsinstrumente gefördert werden können, die in kurzer Zeit zu einer Beschäftigungsaufnahme führen.

Mit Einführung der Personal-Service-Agenturen war ferner die Erwartung verbunden, dass rund ein Drittel der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer im Sinne des sogenannten „Klebeeffekts“ durch den Entleihbetrieb nach einer gewissen Zeit übernommen werden. Bei der Personal-Service-Agentur steht daher nicht der dauerhafte Verleih der Mitarbeiter im Vordergrund, sondern ihre Integration beim Entleihunternehmen.

Für ihre Tätigkeit erhält die Personal-Service-Agentur ein alle ihre Leistungen abdeckendes Honorar, das sich aus einer monatlichen Fallpauschale und einer erfolgsbezogenen Vermittlungsprämie zusammensetzt. Nachdem die ersten Verträge mit Personal-Service-Agenturen überwiegend im ersten Halbjahr 2005 ausgelaufen sind, hat die Bundesagentur für Arbeit die Vertrags- und Förderkonditionen für die Neuvergabe im Rahmen wettbewerblicher Ausschreibungsverfahren weiterentwickelt und grundlegend überarbeitet, um die Personal-Service-Agenturen stärker auf einen Integrationserfolg hin auszurichten. Die Bundesagentur für Arbeit hat des Weiteren von ihrer ursprünglichen Vorgabe Abstand genommen, für ein Prozent aller Arbeitslosen in einem Agenturbezirk zwingend Plätze in einer Personal-Service-Agentur bereitzustellen. Vielmehr sollen die Agenturen für Arbeit vor Ort gezielt entscheiden, welche Art und Größe von Personal-Service-Agenturen aufgrund des örtlichen Arbeitsmarkts und der örtlichen Arbeitslosenstruktur sinnvoll ist.

Im Berichtszeitraum wurden in der Bundesrepublik insgesamt 1 251 laufende Personal-Service-Agenturen geführt. In 2005 gab es jahresdurchschnittlich 585 Personal-Service-Agenturen mit insgesamt 13 204 Plätzen. Die Anzahl laufender Personal-Service-Agenturen reduzierte sich bis 2008 auf einen Jahresdurchschnitt von 109 Personal-Ser-

vice-Agenturen mit 1 604 Plätzen. Zum Ende des Berichtszeitraums wurden 38 Personal-Service-Agenturen mit 912 Plätzen in der Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit (SGB III) und 50 Personal-Service-Agenturen mit 692 Plätzen in der Trägerschaft der Grundsicherungsstellen (Zweites Buch Sozialgesetzbuch - SGB II) geführt.

1. Evaluation

Im Rahmen der Wirkungsanalyse der Umsetzung der Vorschläge der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt kamen die Evaluatoren hinsichtlich der Personal-Service-Agenturen zu sehr kritischen Ergebnissen. Die Forschungsinstitute legten die Evaluationsergebnisse Mitte 2006 dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales vor. Ihre Analysen beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum von 2003 bis 2005. Es wurde festgestellt, dass die Zielsetzung, die bei der Einführung der Personal-Service-Agenturen zugrunde lag, nicht erreicht wurde. Dem Instrument Personal-Service-Agentur wurde sogar eine negative Nettointegrationswirkung bescheinigt. Der Einsatz des Instruments verringerte nicht wie erwartet die faktische Dauer der Arbeitslosigkeit, sondern verlängerte sie. Die Forscherinnen und Forscher kamen zu dem Ergebnis, dass Beschäftigte in einer Personal-Service-Agentur aufgrund der Tätigkeit in der Personal-Service-Agentur später als vergleichbare Arbeitslose, die nicht bei einer solchen Agentur beschäftigt waren, ihre Arbeitslosigkeit beendeten. Sie machten hierfür den sogenannten Lock-In-Effekt verantwortlich. Dieser Effekt beschreibt den Umstand, dass mit dem Übergang in eine Personal-Service-Agentur die Vermittlungs- und die Eigensuchaktivität in Bezug auf reguläre Beschäftigung zum Erliegen kommt. Personal-Service-Agenturen verschlechtern also die Eingliederungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, obwohl die Bundesagentur für Arbeit für die untersuchten Beschäftigungen in Personal-Service-Agenturen in den Jahren 2003 und 2004 im Durchschnitt je Teilnehmerin und Teilnehmer etwa 6 939 Euro aufwendete. Darüber hinaus konnten die Evaluatoren keine empirischen Hinweise darauf feststellen, dass die Integration von Beschäftigten in Personal-Service-Agenturen in Erwerbstätigkeit stabiler war als die einer Vergleichsgruppe.

Unter den Arbeitslosen, die seit der Einführung des Instruments von der Bundesagentur für Arbeit in einer Beschäftigung in einer Personal-Service-Agentur im Untersuchungszeitraum gefördert wurden, waren Frauen im Vergleich zu ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand unterproportional vertreten. Auch im Vergleich zur allgemeinen geschlechtsspezifischen Verteilung von Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern in der regulären Zeitarbeitsbranche waren geförderte Frauen in Personal-Service-Agenturen unterrepräsentiert, in diesem Vergleich mit weniger als einem Drittel. Gleichzeitig ergaben quantitative Wirkungsanalysen, dass eine Beschäftigung in einer Personal-Service-Agentur bei Männern die Integration in Erwerbstätigkeit deutlicher verzögerte als bei Frauen. Auch war der negative Einfluss bei ostdeutschen Beschäftigten in einer Personal-Service-Agentur größer als bei westdeutschen. Angesichts der negativen Wirkung einer Beschäftigung in einer Personal-Service-Agentur auf die Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit äußerten sich die Forscherinnen und Forscher bedenklich, dass im Jahr 2005 mehr als die Hälfte der Zugänge im Rechtskreis SGB III auf Jugendliche unter 25 Jahren entfielen.

Erfolgreiche Betreiber von Personal-Service-Agenturen konnten nach Auffassung der Evaluatoren oftmals bereits auf Erfahrungen mit der gewerblichen oder integrationsorientierten Arbeitnehmerüberlassung zurückgreifen. Gleichwohl wurde im Rahmen einer Befragung aus der Praxis über verschiedene Umsetzungsmängel berichtet. So setzten sich im Wettbewerb um die neuen Aufträge für Personal-Service-Agenturen auch Anbieter durch, die nicht an vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung interessiert waren, sondern lediglich die Fallpauschalen über den sechsmonatigen Förderzeitraum als eine Form von Lohnkostenzuschuss mitnehmen wollten. Zu diesem Schluss kamen die Evaluatoren, da sich im Wettbewerb um Aufträge für Personal-Service-Agenturen im Jahre 2005 auch Anbieter durchsetzten, die weniger als einen Euro Vermittlungshonorar verlangten. Entgegen der Einschätzung der Forscherinnen und Forscher, dass mit der Gestaltung der Verdingungsunterlagen wenig Wert auf die Vermittlungsorientierung der Personal-Service-Agenturen gelegt werde, ging die Bundesagentur für Arbeit jedoch davon aus, dass die vertraglichen Regelungen zu Zielvorgaben und Vertragsstrafen solche unseriösen Anbieterinnen und Anbieter letztendlich vom Markt verdrängten. Im Berichtszeitraum hat die Bundesagentur für Arbeit auf diese und eigene Erfahrungen mit Anpassungen der Verdingungsunterlagen für die wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren reagiert und die Vertragsdurchführung und Leistungserbringung insbesondere nach der Insolvenz großer Betreiber von Personal-Service-Agenturen stringenter verfolgt.

Umsetzungsmängel wurden den Evaluatoren auch von Beschäftigten in Personal-Service-Agenturen berichtet. Entgegen der Verpflichtung, in verleihfreien Zeiten Weiterbildung anzubieten, gaben nur 30 Prozent derjenigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die im Jahr 2003 eine Beschäftigung in einer Personal-Service-Agentur aufnahmen, und 23 Prozent derjenigen des Jahres 2004 an, dass ihnen berufsfachliche Schulungen angeboten wurden, obwohl 97 Prozent (2003) beziehungsweise 91 Prozent (2004) verleihfreie Zeiten hatten.

Gleichfalls kritisch äußerte sich die OECD in ihrer Studie zum Deutschlandbericht des Jahres 2006. Sie wies darin auf einen zu geringen Integrationserfolg der Personal-Service-Agenturen insbesondere für Migrantinnen und Migranten hin. Die Studie führte dies unter anderem auf Sprach- und damit verbundene Verständigungsschwierigkeiten zurück und regte eine geförderte Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten in einer Personal-Service-Agentur nur dann an, wenn dies Erfolg versprechend erscheint.

2. Gesetzliche Änderungen

Die Bundesagentur für Arbeit wurde mit der Einführung der Personal-Service-Agenturen zunächst gesetzlich ver-

pflichtet, in jedem Agenturbezirk mindestens eine Personal-Service-Agentur einzurichten. Diese Verpflichtung wurde aufgrund der ersten Evaluationsergebnisse durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des SGB III vom 22. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3676) abgeschafft. Mit Wirkung zum 31. Dezember 2005 wurde die Einrichtung einer Personal-Service-Agentur in die Entscheidungshoheit der Agenturen für Arbeit vor Ort übertragen. Von den Praktikerinnen und Praktikern vor Ort sollte unter den Gesichtspunkten von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, bezogen auf den regionalen Arbeitsmarkt, entschieden werden, ob die Einrichtung einer Personal-Service-Agentur als Eingliederungsinstrument Erfolg versprechend erscheint. Der Gesetzgeber hatte nach der Einführungsphase der Personal-Service-Agenturen mit dieser Änderung die Erwartung verbunden, die Integrationschancen der Beschäftigten in einer Personal-Service-Agentur insgesamt zu verbessern.

3. Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente

Mit der Neufassung der vermittlungsunterstützenden Leistungen des SGB III durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2917) wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2009 die Rechtsgrundlage zur Förderung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III eingeführt. Die Neuregelung greift die positiven Elemente der Instrumente Beauftragung Dritter mit der Vermittlung nach § 37 SGB III, Personal-Service-Agenturen nach § 37c SGB III, Trainingsmaßnahmen nach §§ 48 ff. SGB III, Maßnahmen nach § 421i SGB III sowie Aktivierungshilfen nach § 241 Absatz 3a SGB III auf. Die Vorschrift ist so offen und flexibel konzipiert, dass damit ein umfangreicher Gestaltungsspielraum eröffnet wird. Entsprechend der Zielsetzung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sollen die individuelle Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitsuchenden durch Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten und Fähigkeiten gefördert und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer umfassend bei ihren beruflichen Eingliederungsbemühungen unterstützt werden. Die inhaltliche Ausgestaltung dieses neuen Instruments lässt die Einrichtung von vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung künftig auch weiterhin zu.

IV. Tarifverträge

Grundsätzlich müssen Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern nach § 3 Absatz 1 Nummer 3 und § 9 Nummer 2 AÜG für die Zeit der Überlassung an einen Entleiher die im Betrieb des Entleihers geltenden wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts gewährt werden (sogenannter Gleichstellungsgrundsatz). Vom Gleichstellungsgrundsatz kann bei Anwendung eines Tarifvertrags abgewichen werden. Der Gesetzgeber hat die durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I S. 4607) erfolgte Reform der Arbeitnehmerüberlassung mit der Erwartung an die Tarifvertragsparteien und die Unternehmen der Zeitarbeitsbranche verknüpft, dass sie die Zeitarbeit zu einem allgemein anerkannten Bereich der im internationalen Vergleich hoch produktiven Wirtschaft entwickeln werden, der durch Qualität, Flexibilität und soziale Sicherheit Standards setzt.

Von der Tariföffnungsklausel nach § 3 Absatz 1 Nummer 3 und § 9 Nummer 2 AÜG wurde nahezu flächendeckend Gebrauch gemacht. Im Berichtszeitraum bestanden branchenweite Tarifverträge

- der Tarifgemeinschaft Zeitarbeit des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) mit den Zeitarbeitsverbänden Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e. V. (BZA) und dem Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e. V. (iGZ),
- der Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und PSA (CGZP) mit den Verbänden
  - Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister (AMP),
  - Bundesvereinigung Deutscher Dienstleistungsunternehmen e. V. (BVD) und
  - Mercedarius e. V.
- und der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) mit dem Unternehmerverband IndustrieService + Dienstleistungen e. V. (UIS).
- Daneben existierten im Berichtszeitraum zahlreiche Haustarifverträge zwischen einzelnen Arbeitgebern und Gewerkschaften.

Die Tarifgemeinschaft Zeitarbeit des Deutschen Gewerkschaftsbundes hat die mit dem Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e. V. und dem Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e. V. bestehenden Tarifverträge zum 31. Dezember 2008 gekündigt. Die Verhandlungen über eine Fortsetzung des Tarifwerks waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes noch nicht abgeschlossen.

Die in der Zeitarbeitsbranche abgeschlossenen Vereinbarungen legen zum Ende des Berichtszeitraums Stundenlöhne in der untersten Entgeltgruppe in den neuen Bundesländern zwischen 6,00 Euro und 6,55 Euro beziehungsweise in den alten Bundesländern zwischen 7,00 Euro und 7,38 Euro sowie in der höchsten Entgeltstufe in den neuen Bundesländern zwischen 12,43 Euro und 15,03 Euro beziehungsweise in den alten Bundesländern zwischen 15,77 Euro und 19,00 Euro fest. Teilweise außerhalb dieser aufgezeigten Korridore bewegte sich die von der Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und PSA und dem Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister beziehungsweise der Bundesvereinigung Deutscher Dienstleistungsunternehmen e. V. (BVD) abgeschlossene Vereinbarung, die im Berichtszeitraum in den ersten sechs Monaten (seit dem 1. Juli 2009: in den unteren Entgeltgruppen in den ersten vier Monaten) der Beschäftigung von Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern eine Absenkung des Entgeltes um bis zu 9,5 beziehungsweise 10 Prozent ermöglichte, in den neuen Bundesländern jedoch nicht unter 6,00 Euro pro Stunde.

Die Tariföffnungsklausel im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz hat im Berichtszeitraum dazu geführt, dass insbesondere in einzelnen Haustarifverträgen in der Zeitarbeitsbranche Löhne vereinbart wurden, die das Entgeltniveau der Branchen, in denen Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer eingesetzt werden, teilweise deutlich unterschreiten.

Das Arbeitsgericht Berlin hat auf Antrag des Landes Berlin mit Beschluss vom 1. April 2009 – 35 BV 17008/08 – entschieden, dass die Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und PSA mangels sozialer Mächtigkeit nicht tariffähig sei. Auf die Beschwerde der Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und PSA hat das Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg den Beschluss des Arbeitsgerichts Berlin am 7. Dezember 2009 im Ergebnis bestätigt. Die Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und PSA hat angekündigt Rechtsbeschwerde an das Bundesarbeitsgericht einzulegen. Die Entscheidung des Landesarbeitsgerichts Berlin-Brandenburg ist nicht rechtskräftig und die mit der Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und PSA abgeschlossenen Tarifverträge werden weiterhin angewandt. Sollte das Bundesarbeitsgericht den Instanzengerichten folgen, könnten Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer für die Zeiten der Überlassung die für vergleichbare Beschäftigte im Betrieb des Entleihers geltenden wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts beanspruchen. Außerdem könnte es zu Nachforderungen der Sozialversicherungsträger gegenüber den Zeitarbeitsunternehmen kommen.

Am 30. Mai 2006 wurde zwischen der Tarifgemeinschaft Zeitarbeit des Deutschen Gewerkschaftsbundes auf der einen Seite und dem Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e. V. sowie dem Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e. V. auf der anderen Seite ein bis zum 31. Dezember 2008 befristeter Tarifvertrag zur Regelung von Mindestarbeitsbedingungen in der Zeitarbeit abgeschlossen. Die darin vereinbarten Entgelte in Höhe von 6,36 Euro (neue Bundesländer) und 7,31 Euro (alte Bundesländer) sollten nach dem Willen der Tarifvertragsparteien Grundlage für die Einführung eines Mindestlohns für die Zeitarbeitsbranche nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz sein.

Die Tarifgemeinschaft Zeitarbeit des Deutschen Gewerkschaftsbundes sowie der Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e. V. und der Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e. V. haben gemeinsam einen Antrag auf Aufnahme der Zeitarbeitsbranche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz gestellt. Bei der Neufassung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes ist die Zeitarbeitsbranche nicht aufgenommen worden.

D. Überwachung der legalen Arbeitnehmerüberlassung

Die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung ist grundsätzlich erlaubnispflichtig. In bestimmten Ausnahmefällen ist die Arbeitnehmerüberlassung erlaubnisfrei.

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz regelt den Erlaubnisvorbehalt, die Gestaltungsspielräume bei der legalen gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung und die Kontrollbefugnisse der zuständigen Erlaubnisbehörden. Erlaubnisfrei ist die Arbeitnehmerüberlassung nur in bestimmten Ausnahmefällen.

I. Erlaubnispflichtiger Verleih

1. Zuständige Behörde

Nach § 17 AÜG obliegt die Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle 2

Zuständigkeiten der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit für Erlaubnisinhaber mit Sitz im Ausland

Regionaldirektion	Zuständig für
Nord	Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland, Island, Estland, Lettland, Litauen
Nordrhein-Westfalen	Großbritannien, Irland, Niederlande, Malta, Polen
Hessen	Rumänien, Bulgarien, alle Nicht-EU/EWR-Staaten
Rheinland-Pfalz-Saarland	Belgien, Frankreich, Luxemburg
Baden-Württemberg	Spanien, Portugal
Bayern	Italien, Griechenland, Österreich, Liechtenstein, Slowenien, Zypern
Sachsen-Anhalt-Thüringen	Ungarn
Sachsen	Slowakei, Tschechien

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Erlaubnisbehörden sind jeweils die Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit, in deren Gebiet der Betriebssitz des Verleihers liegt. Die Erlaubnis für Verleiher mit Sitz im Ausland wird ebenfalls von den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit erteilt. Die Bundesagentur für Arbeit hat hierzu folgende Zuständigkeiten festgelegt:

Für die Durchführung dieser gesetzlichen Aufgabe standen Ende 2004 insgesamt 77 Planstellen zur Verfügung. Im ersten Quartal 2009 waren im Fachgebiet Arbeitnehmerüberlassung bundesweit 74 Planstellen vorgesehen.

Die Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit arbeiten bei der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz mit einer Reihe von Behörden zusammen (§ 18 AÜG). Sie kooperieren insbesondere mit Krankenkassen, Berufsgenossenschaften, Rentenversicherungsträger, Finanzbehörden und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung.

Die Erlaubnisbehörden werden aber nicht nur in ihrer Funktion als Kontroll- und Überwachungsorgan gegenüber den Erlaubnisinhabern beziehungsweise den Verleihunternehmen tätig. Zunehmend sehen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Fachgebietes Arbeitnehmerüberlassung der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit einem höheren Beratungsbedarf der Zeitarbeitsunternehmen zu rechtlichen Fragestellungen, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Normen sowie der korrekten Anwendung des Tarifrechts ausgesetzt.

2. Erlaubnisverfahren

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz erlaubt gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung grundsätzlich nur, wenn der Verleiher eine Verleiherlaubnis hat. Auf die Verleiherlaubnis besteht ein Anspruch, wenn der Verleiher zuverlässig ist. Zuverlässigkeit setzt voraus, dass der Verleiher nicht vorbestraft ist und seine arbeitsrechtlichen, sozialversicherungsrechtlichen und arbeitsgenehmigungsrechtlichen Pflichten beachtet. Die Verleiherlaubnis wird zunächst auf ein Jahr befristet erteilt. Erst nach zweimaliger Verlängerung der einjährigen Erlaubnis kann auf Antrag eine unbefristete Verleiherlaubnis, wahlweise aber auch eine befristete Erlaubnis, erteilt werden. Die Gebühren für eine befristete Erlaubnis belaufen sich derzeit auf 750 Euro, während die Gebühren für eine unbefristete Erlaubnis 2 000 Euro betragen.

Der Bundesrechnungshof hat in seiner Mitteilung über die Prüfung der Aktualität von Gebührenverordnungen vom 8. April 2009 darauf hingewiesen, dass die letzte Änderung der in der Verordnung über die Kosten der Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis-Kostenverordnun – AÜKostV) geregelten Gebühren für die Erteilung oder Verlängerung von Erlaubnissen zum 1. Januar 2003 erfolgt ist. Er hat eine regelmäßige Überprüfung (alle drei Jahre) der Gebührentatbestände und der Gebührenhöhe angeregt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales befindet sich zurzeit hierzu in einem Austausch mit der Bundesagentur für Arbeit. Von einzelnen Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit wurde im Rahmen der Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zu diesem Bericht angeregt, einen veränderten Rhythmus bei der Erlaubniserteilung einzuführen. Die vorgebrachten Vorschläge wurden innerhalb der Bundesagentur für Arbeit jedoch noch nicht diskutiert und abschließend bewertet.

Das Verfahren zur Erteilung einer Verleiherlaubnis wird teilweise auch von der Arbeitgeberseite kritisiert. Der Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e. V. und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag fordern die Abschaffung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und die Integration von Sonderregelungen für Zeitarbeit, soweit erforderlich, in die bestehenden arbeitsrechtlichen Gesetze. Im Ergebnis läuft diese Forderung auf eine Abschaffung des Erlaubnisverfahrens hinaus. Der Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e. V. merkt hingegen an, dass das Erlaubnisverfahren dazu beiträgt, unseriöse Anbieter vom Markt fernzuhalten beziehungsweise die Möglichkeit vorsieht, die Verleiherlaubnisse bei schwerwiegenden Verstößen zu widerrufen.

3. Erteilung und Wegfall von Erlaubnissen

Im Berichtszeitraum 2005 bis 2008 gingen insgesamt 11 856 Anträge auf eine erstmalige Erteilung einer Verleiherlaubnis (Neuanträge) bei den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit ein (siehe Tabelle 3 im Anhang). Ein Vergleich mit dem vorangegangenen Berichtszeitraum 2000 bis 2004, in dem 14 254 Neuanträge gestellt wurden, ist nur auf der Grundlage der Jahreswerte möglich, da der vorangegangene Berichtszeitraum ausnahmsweise fünf Jahre umfasste. 2005 lag die Zahl der Neuanträge unter den Vorjahreswerten. In den Jahren 2007 und 2008 wurden hingegen mehr Neuanträge gestellt als in den Jahren des vorangegangenen Berichtszeitraums. Insgesamt ist die Zahl der Neuanträge zwischen 2005 und 2008 von Jahr zu Jahr gestiegen – von 2 265 im Jahr 2005 auf 3 648 im Jahr 2008.

Angaben zu den Anträgen auf Verlängerung einer bislang befristeten Erlaubnis liegen erst ab dem vierten Quartal 2006 vor. Seitdem wurden jedes Quartal rund 1 500 Verlängerungsanträge – insgesamt 13 637 – gestellt. Damit liegt die Zahl der Verlängerungsanträge je Quartal über den Zahlen des vorangegangenen Berichtszeitraums.

Auch Angaben zu den insgesamt von der Bundesagentur für Arbeit entschiedenen Anträgen liegen erst ab dem vierten Quartal 2006 vor. Seitdem wurden 20 173 Anträge auf erstmalige Erteilung und auf Verlängerung der Verleiherlaubnis positiv entschieden. In 286 Fällen musste die Erlaubnis versagt werden. Die hierfür maßgeblichen Gründe waren sowohl formell-rechtlicher als auch materiell-rechtlicher Art. Zu den materiell-rechtlichen gehören insbesondere Steuer- und Beitragsrückstände der Antragsteller bei Finanzbehörden beziehungsweise Sozialversicherungsträgern sowie eine unzureichende Betriebsorganisation. Ein bedeutender formell-rechtlicher Grund für die Versagung der Erlaubnis ist die mangelnde Mitwirkung der Antragsteller im Rahmen des Erlaubnisverfahrens.

Im Berichtszeitraum 2005 bis 2008 sind bundesweit insgesamt 5 096 Erlaubnisse weggefallen. Der Hauptgrund war die Nichtverlängerung befristeter Erlaubnisse durch die Erlaubnisinhaber. 355 Erlaubnisse wurden widerrufen und 18 Erlaubnisse wurden durch die Erlaubnisbehörden zurückgenommen. Hauptursache der Widerrufe waren Insolvenzverfahren, mangelnde Bonität, Nichtentrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern sowie Auflagenverstöße und die damit zusammenhängende Unzuverlässigkeit der Verleiher.

Während im Jahr 2005 die Zahl der Widerrufe noch deutlich über den jährlichen Zahlen des vorangegangenen Berichtszeitraums lag, hat sich die Zahl der jährlich widerrufenen Erlaubnisse seitdem halbiert. Nach den Angaben der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit ist diese Entwicklung auf verschiedene Ursachen zurückzuführen: die seit dem 1. Januar 2004 wirksamen gesetzlichen Deregulierungen (Wegfall der Höchstüberlassungsdauer, des Befristungs-, Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots), die wirtschaftliche Entwicklung der Branche im Berichtszeitraum und die Einbindung der Zeitarbeitsbranche in ein branchenspezifisches Verbandswesen, die zu einer Standardisierung der geschäftlichen Rahmenbedingungen geführt hat.

Insgesamt ist die Zahl der vorhandenen Verleiherlaubnisse im Berichtszeitraum 2005 bis 2008 deutlich gestiegen. Während es am Ende des vierten Quartals 2004 noch 11 953 Erlaubnisse gab, waren es Ende 2008 bereits 15 964. Das entspricht einem Anstieg um 34 Prozent. Damit ist die Zahl der vorhandenen Erlaubnisse stärker gestiegen als im vorangegangenen Berichtszeitraum, obwohl dieser einen Fünfjahreszeitraum umfasste. Zwischen dem vierten Quartal 1999 und dem vierten Quartal 2004 betrug der Anstieg bei der Zahl der Erlaubnisse 29 Prozent.

Von den Ende 2008 vorhandenen Erlaubnissen waren 7 508 unbefristet. Das entsprach einem Anteil von 47 Prozent an allen Erlaubnissen. Im Vergleich zum Ende des vorangegangenen Berichtszeitraum ist der Anteil der unbefristeten Verleiherlaubnisse damit nahezu unverändert geblieben (Ende des vierten Quartals 2004: 46 Prozent).

4. Erlaubnisinhaber mit Geschäftssitz im Ausland

Verleiher mit Sitz im Ausland, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Deutschland überlassen wollen, benötigen eine Verleiherlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Allerdings können nur Verleiher, die ihren Geschäftssitz entweder innerhalb der Europäischen Union oder in einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum haben (Norwegen, Island, Liechtenstein), eine Erlaubnis erhalten (§ 3 Absatz 2 AÜG). Für Staatsangehörige dieser Länder und dort gegründete Unternehmen besteht grundsätzlich ein Anspruch auf eine Erlaubnis (§ 3 Absatz 4 AÜG).

Die Zahl der Erlaubnisinhaber mit Geschäftssitz außerhalb Deutschlands betrug im Dezember 2008 280. Damit ist die Zahl im Vergleich zu Ende 2004 nahezu konstant geblieben. Damals bestanden 267 Verleiherlaubnisse für Verleiher mit Sitz im Ausland. Im Vergleich zu der Gesamtzahl der Erlaubnisinhaber Ende 2008 (15 964) ist die Zahl der im Ausland ansässigen Erlaubnisinhaber gering. Genaue Erkenntnisse darüber, in welchem Umfang die im Ausland ansässigen Erlaubnisinhaber von der Verleiherlaubnis Gebrauch machen und Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer nach Deutschland überlassen, liegen nicht vor. Allerdings gab es Ende 2008 3 341 Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer, die keinem Verleiher mit Geschäftssitz in einem der sechzehn deutschen Bundesländer zugeordnet werden konnten. Darunter dürften insbesondere die von Erlaubnisinhabern mit Geschäftssitz im Ausland beschäftigten Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer fallen. Das würde bedeuten, dass maximal 0,5 Prozent der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer bei Verleihern mit Geschäftssitz im Ausland beschäftigt waren.

Die meisten Erlaubnisse wurden für Verleiher mit Betriebssitz in Österreich (85), Großbritannien (74), Frankreich (44) und den Niederlanden (34) erteilt. Deutlich weniger Erlaubnisse entfielen auf Verleiher mit Geschäftssitz in Polen (9), Luxemburg (7), Irland (6), Liechtenstein (5) und Schweden (4). Für die übrigen Länder wurden nur ein oder zwei Erlaubnisse erteilt.

Im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum sind die Zahlen der Erlaubnisse, die für Verleiher in Österreich und in Großbritannien erteilt wurden, um 13 Prozent und 17,5 Prozent leicht gestiegen. Die stärkste prozentuale Zunahme (350 Prozent) war für Polen zu verzeichnen. Hier war allerdings der Ausgangswert aus Dezember 2004 mit zwei erteilten Erlaubnissen sehr gering. Für die anderen Länder sind die Zahlen konstant geblieben oder haben leicht abgenommen.

5. Kontrolle der Verleiher

Die Kontrolle der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung durch die Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit als zuständige Erlaubnisbehörden erfolgt neben der Prüfung für die Erlaubniserteilung vor allem durch eine hohe Zahl präventiver Prüfungen der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit vor Ort. Diese können dazu beitragen, dass Widerrufe von Erlaubnissen in vielen Fällen gar nicht erfolgen müssen. Der Schwerpunkt der Prüfaktivitäten lag nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit im Vorfeld der Erteilung unbefristeter Erlaubnisse. Ergeben die vorgeschalteten Prüfaktivitäten Hinweise darauf, dass die Voraussetzungen nicht erfüllt sind, kann eine unbefristete Erlaubnis nicht erteilt werden.

Bestätigt hat sich nach Einschätzung der Bundesagentur für Arbeit die schon mit dem vorangegangenen Bericht ausgesprochene Erwartung, dass die Überprüfung der Erlaubnisinhaber schwieriger und zeitaufwändiger für die Erlaubnisbehörden geworden ist. Gegenstand der Kontrollen ist neben der Einhaltung der arbeitsrechtlichen Normen seit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes auch die korrekte Anwendung des Tarifrechts. Entsprechend den nachfolgenden Ausführungen zu den

Feststellungen der Erlaubnisbehörden besteht in diesem Punkt ein besonderer Prüfungsbedarf.

Die folgende Tabelle gibt Auskunft, in welchem Umfang die Erlaubnisbehörden örtliche Prüfungen bei Verleihunternehmen durchgeführt haben:

Tabelle 4

Zahl der örtlichen Prüfungen bei Verleihunternehmen im Berichtszeitraum 2005 bis 2008

Regionaldirektion	Zahl der örtlichen Prüfungen
Nord	741
Nordrhein-Westfalen	807
Niedersachsen-Bremen	599
Hessen	475
Rheinland-Pfalz-Saarland	463
Baden-Württemberg	646
Bayern	570
Berlin-Brandenburg	358
Sachsen-Anhalt-Thüringen	495
Sachsen	559
Gesamt	**5 713**

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Bei der Einsicht in Geschäftsunterlagen beziehungsweise Arbeits- und Überlassungsverträge zeigten sich nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit in erheblichem Umfang Mängel beziehungsweise Verletzungen arbeits- und arbeitnehmerüberlassungsrechtlicher Regelungen. Dies betraf zum einen die Pflicht zum Nachweis wesentlicher Vertragsbedingungen der Zeitarbeitsverhältnisse sowie das Erfordernis, Rechtsbeziehungen zwischen Verleihern und Entleihern genau zu regeln und entsprechende Regelungsinhalte in die Vertragsurkunde aufzunehmen. Die Erlaubnisbehörden stellten beispielsweise fest, dass besondere Merkmale der vorgesehenen Tätigkeit der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer, erforderliche berufliche Qualifikationen oder Arbeitsbedingungen im Betrieb des Entleihers für vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Entleihers einschließlich deren Arbeitsentgelt in den Verträgen nicht aufgenommen waren. Unbenommen der seit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes bestehenden Flächen- und Haustarifverträge in der Zeitarbeitsbranche traten auch im Berichtszeitraum 2005 bis 2008 weiterhin Mängel in der Anwendung tarifrechtlicher Regelungen auf. Diese Mängel wurden nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit vermehrt bei Verleihern festgestellt, die als Betriebszweck nicht ausschließlich Arbeitnehmerüberlassung betreiben beziehungsweise bei den sogenannten Mischbetrieben.

Die Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit stellten bei Kontrollprüfungen auch Sachverhalte fest, die die Zuverlässigkeit des Verleihers im Allgemeinen oder den Gleichstellungsgrundsatz des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes betreffen. Bei Fragen, die die Zuverlässigkeit des Verleihers tangieren, standen insbesondere Verletzungen arbeitsrechtlicher Pflichten im Vordergrund. Im Einzelnen haben die Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit bei ihren Prüfungen insbesondere folgende Verstöße festgestellt:

- Falsche Anwendung der verwendeten Tarifverträge, insbesondere nicht korrekte Einstufung der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer gemäß der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit aufgrund der im Tarifvertrag bezeichneten Tätigkeitsmerkmale;
- Urlaub beziehungsweise Urlaubsabgeltung wurden nicht vollständig gewährt;
- Umgehung der Vergütung bei Annahmeverzug (Garantielohn);
- Mängel bei der Berechnung der Löhne für unproduktive Zeiten;
- Ansprüche auf Aufwendungsersatz (§ 670 BGB) wurden nicht beziehungsweise nicht vollständig erfüllt;
- falsche Berechnung der Kündigungsfristen;
- Verstöße gegen das Entgeltfortzahlungsgesetz, insbesondere bei Feiertagen;
- Verstöße gegen das Teilzeit- und Befristungsgesetz;
- unzureichende und verspätete Abführung der Sozialversicherungsbeiträge und Steuern;
- mangelhafte Büroorganisation – fehlende beziehungsweise fehlerhafte Dokumentation der Geschäftsvorfälle, insbesondere der Arbeitszettel;
- falsche Lohn- und Gehaltsabrechnungen;
- Verstoß gegen Mindestlohnbestimmungen, insbesondere im Maler- und Lackiererhandwerk;
- Verstöße gegen die Arbeitserlaubnisverordnung;
- Verstöße gegen Arbeitsschutz/Arbeitssicherheitsbestimmungen.

Verletzungen des sogenannten Gleichstellungsgrundsatzes wurden ebenso festgestellt. Nach § 3 Absatz 1 Nummer 3 AÜG sollen den Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern für die Zeit der Überlassung die im Betrieb des Entleihers für dortige vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltenden wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts gewährt werden. Die Verletzung dieser Rechtsnorm führen die Erlaubnisbehörden unter anderem darauf zurück, dass entsprechende Bedingungen zwischen Verleihern und Entleihern nicht oder nicht hinreichend geklärt werden. In Einzelfällen erschwert auch die Weigerung des Entleihers es den Verleihern, die konkreten Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelte zu ermitteln.

Unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit werden von den Erlaubnisbehörden überwiegend Gespräche mit den Verleihern geführt und bescheidmäßig

Hinweise gegeben oder Auflagen mit der Erlaubniserteilung verbunden. In der Regel führt dies nach Einschätzung der Bundesagentur für Arbeit hinsichtlich der festgestellten Beanstandungen zu deren Abhilfe. In wenigen Einzelfällen führt diese deeskalierende Arbeitsweise der Erlaubnisbehörden nicht zum Erfolg. Dennoch sind größere Konflikte mit Verleihern eher die Ausnahme.

Seit Einführung des Gleichstellungsgrundsatzes beziehungsweise der Anwendung von Tarifverträgen hat es nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit kaum noch Beschwerden oder Feststellungen zu Dumpinglöhnen gegeben. Die Bundesagentur für Arbeit stellte jedoch im Berichtszeitraum verstärkt Tendenzen fest, über ungerechtfertigte Einbehaltungen, zum Beispiel für Transportfahrten oder Umwandlungen von Lohn in Aufwandsentschädigungen, die Lohnkosten zu senken. Dagegen haben sogenannte Mischbetriebe mit dem gesetzlichen Gleichstellungsgrundsatz beziehungsweise den Möglichkeiten, hiervon abzuweichen, offenbar erhebliche Schwierigkeiten. Die Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit stellten fest, dass insbesondere Handwerksbetriebe und mittelständische Betriebe hier betroffen sind. Sofern diese Arbeitnehmerüberlassung betreiben, fände diese nach Einschätzung der Bundesagentur für Arbeit häufig in einer rechtlichen Grauzone statt. Dem Gleichstellungsgrundsatz können diese Unternehmen oft aufgrund der fehlenden Auskünfte des Entleihers nicht entsprechen. Einen Tarifvertrag können oder dürfen sie nicht anwenden, da dem der fachliche Geltungsbereich entgegen stünde.

Nach Einschätzung der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit ist die Tarifierung in der Zeitarbeitsbranche aufgrund der teilweise wenig differenzierten Beschreibung der Entgeltgruppen mit Schwierigkeiten verbunden. Es würden lediglich allgemeine, für alle vorkommenden Berufe und Tätigkeiten in Betracht kommende Formulierungen für die vorzunehmende Eingruppierung gewählt. Die nach § 12 AÜG vom Entleiher anzugebenden besonderen Merkmale und notwendigen Qualifikationen für eine Tätigkeit ließen vielfach einen großen Spielraum bei der Eingruppierung zu. Dies führe insbesondere im gewerblichen Bereich dazu, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Regel jeweils mangels fehlender differenzierter Tätigkeitsbeschreibung in den beiden untersten Entgeltgruppen eingruppiert würden.

Bei der Ausnahme vom sektoralen Verbot der Überlassung in das Baugewerbe nach § 1b Satz 2 Buchstabe b AÜG ist der Erhalt der Baubetriebeeigenschaft Voraussetzung und muss nachgewiesen werden. Außerdem muss vom Verleiher die Dreijahresfrist der Zugehörigkeit zu denselben Rahmen- und Sozialkassentarifen erfüllt sein. Die erforderliche Baubetriebeeigenschaft des Verleihers ist für die Entleiher nach Einschätzung der Bundesagentur für Arbeit schwierig zu handhaben. Viele Entleiher achteten bei erhöhtem Personalbedarf nicht darauf, ob der Verleiher überhaupt zur Überlassung berechtigt ist und die Baubetriebeeigenschaft als eine Voraussetzung für die Überlassung ins Baugewerbe besitzt. In einigen Fällen ging im Bezirk einer Regionaldirektion die Baubetriebeeigenschaft von Verleihern verloren, nachdem die Erlaubnis erteilt wurde. Nachdem die Überlassung in das Baugewerbe somit nicht mehr zulässig war, aber dennoch durchgeführt wurde, wurde durch die Erlaubnisbehörde ein Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet und später der Antrag auf Verlängerung der Erlaubnis abgelehnt.

Die Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit haben in Folge der bei ihren Kontrollen festgestellten Verstöße diese als Ordnungswidrigkeiten nach § 16 Absatz 1 Nummer 3 bis 8 AÜG verfolgt und geahndet. Im Berichtszeitraum wurden von den Erlaubnisbehörden insgesamt 3 819 Bußgeldverfahren veranlasst, deren jährliche Verteilung sich aus der folgenden Tabelle ergibt.

Tabelle 5

Anzahl der Bußgeldverfahren 2005 bis 2008

Jahr	Anzahl
2005	514
2006	574
2007	592
2008	2.139

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

II. Erlaubnisfreier Verleih

1. Gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung

a) Arbeitsgemeinschaften

Nach § 1 Absatz 1 Satz 2 AÜG stellt die Abordnung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu einer zur Herstellung eines Werkes gebildeten Arbeitsgemeinschaft keine Arbeitnehmerüberlassung dar, wenn der Arbeitgeber Mitglied der Arbeitsgemeinschaft ist, für alle Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft Tarifverträge desselben Wirtschaftszweiges gelten und alle Mitglieder auf Grund des Arbeitsgemeinschaftsvertrages zur selbständigen Erbringung von Vertragsleistungen verpflichtet sind.

Es lagen im Berichtszeitraum keine Anfragen von Unternehmen hinsichtlich der Arbeitnehmerüberlassung bei der Abordnung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an Arbeitsgemeinschaften vor. In welchem Umfang Unternehmen mit einer Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung Personal an Arbeitsgemeinschaften zur Verfügung gestellt haben, ist nicht bekannt.

b) Tarifvertrag zur Vermeidung von Kurzarbeit und Entlassungen

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ist weiterhin nicht anzuwenden auf die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Arbeitgebern desselben Wirtschaftszweiges zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen, wenn ein für den Entleiher und Verleiher geltender Tarifvertrag dies vorsieht (vgl. § 1 Absatz 3 Nummer 1 AÜG).

Im Januar 2006 wurde zwischen dem Verband Niedersachsen Metall und der IG Metall Niedersachsen ein Tarifvertrag abgeschlossen, der zur Schaffung von Flexibilität und Vermeidung von Kurzarbeit die erlaubnisfreie Überlassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vorsieht. Angewendet wird der Tarifvertrag von den in der „KIM Kooperationsinitiative Maschinenbau e. V.“ zusammengeschlossenen Unternehmen der Metallbranche in der Region Braunschweig.

c) Konzernverleih

Nach § 1 Absatz 3 Nummer 2 AÜG ist das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, von wenigen Ausnahmen abgesehen, ebenfalls nicht anzuwenden auf die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Konzernunternehmen im Sinne des § 18 des Aktiengesetzes, wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer ihre oder seine Arbeit vorübergehend nicht bei ihrem oder seinem Arbeitgeber leistet.

Anfragen bei den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit zum Konzernverleih sind im Vergleich zum letzten Berichtszeitraum leicht rückläufig. Festzustellen ist, dass vermehrt Unternehmen ausschließlich als Personaldienstleister innerhalb von Unternehmensgruppen tätig werden. Diese Tendenz ist verstärkt auch im öffentlichen Sektor, zum Beispiel in Krankenhäusern, zu beobachten, die für Hausmeistertätigkeiten, Reinigungsarbeiten, Küchendienste etc. Serviceunternehmen gegründet haben. In diesen Fällen ist eine Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung erforderlich, da diese Gesellschaften ausschließlich Überlassungen vornehmen und nicht von vorübergehendem Verleih auszugehen ist.

Zur Konzernleihe existieren keine Informationen aus dem IAB-Betriebspanel. Mit dem Auftrag, die Bedeutung der Konzernleihe genauer zu quantifizieren, hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales durchgeführten Forschungsvorhabens über die Arbeitnehmerüberlassung die Größe der neu gegründeten Verleihbetriebe untersucht. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit ist dabei von der These ausgegangen, dass im Fall von Konzernleihe neue Verleihbetriebe gleich mit einer beträchtlichen Anzahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern entstanden sein müssen, da sich die Gründung eines eigenen Verleihbetriebs nur dann lohnt, wenn in erheblichem Umfang Beschäftigte in den ausgegründeten Verleihbetrieb wechseln. Es zeigt sich, dass die Zahl der neu gegründeten Verleihbetriebe mit der vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit im Sinne der Operationalisierung gewählten Abgrenzung von mehr als 100 Beschäftigten im Berichtszeitraum zwar leicht gestiegen ist, sich jedoch nach wie vor auf relativ niedrigem Niveau bewegt. Zwischen dem 30. Juni 2005 und dem 30. Juni 2006 wurden 48 Verleihbetriebe mit mehr als 100 Beschäftigten gegründet. Die Gesamtzahl der Beschäftigten in diesen Verleihbetrieben betrug 8 179.

Tabelle 6

Anzahl der neu gegründeten Verleihbetriebe im Vergleich zum Vorjahresstichtag am 30. Juni 2006 bis 2008

	Anzahl der Betriebe		
	2006	**2007**	**2008**
Alle neu gegründeten Verleiher	1.432	1.657	1.784
– davon mit mehr als 10 Beschäftigten	723	842	863
– davon mit mehr als 100 Beschäftigten	48	68	57
Alle Verleiher	**8.107**	**9.278**	**10.507**

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 7

Anzahl der Beschäftigten in neu gegründeten Verleihbetrieben am 30. Juni 2006 bis 2008

	Anzahl der Beschäftigten		
	2006	**2007**	**2008**
Alle neu gegründeten Verleiher	34.225	40.597	40.497
– davon mit mehr als 10 Beschäftigten	31.523	37.469	36.936
– davon mit mehr als 100 Beschäftigten	8.179	11.676	10.420
Alle Verleiher	**506.688**	**639.254**	**710.273**

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Im darauf folgenden Jahreszeitraum waren es 68 neu gegründete Verleihbetriebe mit insgesamt 11 676 Beschäftigten und zwischen dem 30. Juni 2007 und dem 30. Juni 2008 wurden 57 Verleihbetriebe mit insgesamt 10 420 Beschäftigten neu gegründet. Zwar zeigen diese Auswertungen, dass die Neugründung von Verleihbetrieben, die bereits bei ihrer Gründung über eine hohe Zahl von Beschäftigten verfügen, kein Breitenphänomen ist. Hieraus lässt sich jedoch nicht unmittelbar der Schluss auf den Umfang von, Konzernleihe ziehen, da die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit gewählte Operationalisierung nur eine Näherung an die Frage der Bedeutung der Konzernleihe ist.

d) Deutsch-ausländische Gemeinschaftsunternehmen

Von der Ausnahmeregelung für deutsch-ausländische Gemeinschaftsunternehmen nach § 1 Absatz 3 Nummer 3 AÜG wurde im Berichtszeitraum nach Mitteilung der Bundesagentur für Arbeit kein Gebrauch gemacht.

e) Anzeige der Überlassung

Nach § 1a AÜG können Arbeitgeber mit weniger als 50 Beschäftigten zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Verleiherlaubnis bis zu zwölf Monaten an Entleiher überlassen, wenn sie die Überlassung der Erlaubnisbehörde vorher schriftlich angezeigt haben. Für die Anzeige entstehen keine Kosten.

Im Berichtszeitraum 2005 bis 2008 wurden den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit bundesweit insgesamt 2 268 und somit durchschnittlich 567 Anzeigen pro Jahr erstattet. Die Entwicklung im Berichtszeitraum verdeutlicht folgende Übersicht:

Tabelle 8

Anzeige der Überlassung nach § 1a AÜG 2005 bis 2008

Jahr	Anzahl
2005	501
2006	409
2007	642
2008	716
Gesamt	**2.268**

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Im letzten Berichtszeitraum wurden 3 643 derartige Anzeigen erstattet. Dies entsprach einem Jahresdurchschnitt von ca. 729 Anzeigen. Dabei zeigt sich in beiden Berichtszeiträumen, dass sich die Zahl der Anzeigen nach § 1a AÜG in konjunkturell schwierigen Zeiten erhöht. Im Zeitraum 2005 bis 2008 war sie am Ende des Berichtszeitraums am höchsten.

2. Gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung

Zwar ist die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung grundsätzlich erlaubnispflichtig, trotzdem sieht das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in bestimmten Fällen Ausnahmen vor. Hinsichtlich der Arbeitnehmerüberlassung durch gemeinnützige Einrichtungen hat sich im Berichtszeitraum eine Änderung der bisherigen Praxis der Erlaubnisbehörden ergeben.

Das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und die Bundesagentur für Arbeit gingen bis Ende 2005 bei der Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes davon aus, dass die Überlassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch Einrichtungen, denen von den Finanzbehörden die Gemeinnützigkeit beziehungsweise die Befreiung von der Körperschaftssteuer nach § 5 Absatz 1 Nummer 9 des Körperschaftssteuergesetzes wegen der Förderung gemeinnütziger Zwecke (vgl. §§ 51 ff der Abgabenordnung – AO) bescheinigt wurde, im Rahmen der Gemeinnützigkeit erfolgen kann und insoweit als nicht gewerbsmäßig anzusehen ist. Dabei ging die Bundesagentur für Arbeit davon aus, dass sich in diesen Fällen die Feststellung der Gemeinnützigkeit für den Geschäftsbereich der Arbeitnehmerüberlassung ausdrücklich aus den Bescheinigungen beziehungsweise Steuerbescheiden der Finanzverwaltung ergeben muss.

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben im Jahr 1996 entschieden, dass die Gemeinnützigkeit von Körperschaften, die Arbeitnehmerüberlassung betreiben, nach den gleichen Grundsätzen zu beurteilen ist wie die Gemeinnützigkeit von Beschäftigungsgesellschaften. Weder die Beschäftigung noch die Überlassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sind selbst gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 AO. Demnach kann eine Körperschaft, die Arbeitnehmerüberlassung betreibt, nur dann als gemeinnützig behandelt werden, wenn das Schwergewicht ihrer Tätigkeit im ideellen Bereich, insbesondere in der Qualifizierung und therapeutischen Betreuung der Beschäftigten, liegt.

Verleiht eine solche gemeinnützige Körperschaft Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, stellt der Bereich der Arbeitnehmerüberlassung einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb der Körperschaft im Sinne des § 14 AO dar. Grundsätzlich handelt es sich um einen steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb (vgl. § 64 AO). Die Einnahmen (einschließlich Umsatzsteuer) aus der steuerpflichtigen Arbeitnehmerüberlassung unterliegen jedoch zusammen mit etwaigen Einnahmen (einschließlich Umsatzsteuer) aus anderen steuerpflichtigen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben der Körperschaft erst dann der Körperschaft- und Gewerbesteuer, wenn sie die Besteuerungsgrenze des § 64 Absatz 3 AO in Höhe von 35 000 Euro im Jahr übersteigen.

Die Arbeitnehmerüberlassung durch eine gemeinnützige Körperschaft wird aber dann als steuerbegünstigter wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb (sog. Zweckbetrieb) angesehen, wenn mindestens zwei Drittel der bei der Arbeitnehmerüberlassungsgesellschaft beschäftigten Arbeitnehmer gesundheitlich oder wirtschaftlich besonders bedürftige

Personen im Sinne des § 53 AO sind. Es handelt sich in diesen Fällen um eine steuerbegünstigte Einrichtung der Wohlfahrtspflege (vgl. § 66 AO).

Nach Auskunft des Bundesministeriums der Finanzen erteilen die Finanzbehörden daher, anders als bis dahin angenommen, keine vorläufigen Bescheinigungen über die Gemeinnützigkeit oder Körperschaftssteuer-Freistellungsbescheide, in denen die Überlassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als gemeinnütziger Zweck anerkannt wird. Vielmehr nehmen die Finanzämter entsprechend der Steuererklärung der gemeinnützigen Körperschaften, die Arbeitnehmerüberlassung betreiben, den Bereich der Arbeitnehmerüberlassung im Regelfall von der Körperschaftsteuerbefreiung aus.

Diese steuerrechtliche Einschätzung ist nach Ansicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auch für den Begriff der Gewerbsmäßigkeit im Rahmen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes maßgeblich.

Vor diesem Hintergrund wurde aufgrund einer zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und dem damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit abgestimmten Vorgehensweise der Bundesagentur für Arbeit mit Schreiben vom 7. November 2005 durch das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit mitgeteilt, dass grundsätzlich jeder Verleih von Arbeitnehmern – auch durch als gemeinnützig anerkannte Einrichtungen – als gewerbsmäßig zu behandeln ist. Von gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassung kann damit nur noch in sehr wenigen Ausnahmefällen, zum Beispiel wenn die Voraussetzungen eines Zweckbetriebes im Sinne der §§ 65 ff AO vorliegen, ausgegangen werden. Im aktuellen Berichtszeitraum hat nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung stark abgenommen.

E. Entwicklung der legalen gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung

Legale gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung liegt vor, wenn ein Arbeitgeber (Verleiher) seine Arbeitnehmerin (Zeitarbeitnehmerin) oder seinen Arbeitnehmer (Zeitarbeitnehmer) gewerbsmäßig einem Dritten (Entleiher) zur Arbeitsleistung überlässt.

I. Verleiher

1. Anzahl

Die in Kapitel D genannten Zahlen der Erlaubnisse sind nicht identisch mit der Zahl der Verleihbetriebe, da Verleiher für rechtlich unselbstständige Zweigniederlassungen eigene Meldungen abgeben sollen. Statistisch erfasst werden seit dem zweiten Halbjahr 2006 nur Verleihbetriebe mit mindestens einer Zeitarbeitnehmerin oder einem Zeitarbeitnehmer (siehe Tabelle 9 im Anhang). Im zweiten Halbjahr 2008 gab es bundesweit insgesamt 25 165 Verleihbetriebe mit mindestens einer Zeitarbeitnehmerin oder einem Zeitarbeitnehmer. Im Vergleich zum zweiten Halbjahr 2004 (10 373) entspricht das einem Anstieg um 143 Prozent. Auffällig ist, dass der höchste Anstieg bei der Zahl der Verleihbetriebe im Berichtszeitraum ausgerechnet im zweiten Halbjahr 2008 zu verzeichnen war, als die Branche insgesamt schon mit den Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise konfrontiert war.

Im zweiten Halbjahr 2004 gab es zudem noch 5 043 Verleihbetriebe, die keine Zeitarbeitnehmerinnen oder Zeitarbeitnehmer beschäftigten. Im ersten Halbjahr 2006 stieg diese Zahl auf 5 305. Mehr als 80 Prozent dieser Betriebe waren Mischbetriebe, deren eigentlicher Geschäftszweck nicht die Arbeitnehmerüberlassung ist, die aber trotzdem regelmäßig oder in Einzelfällen Beschäftigte an andere Betriebe überlassen und – wenn kein gesetzlicher Ausnahmetatbestand vorliegt – ebenfalls eine Verleiherlaubnis benötigen. Seit dem zweiten Halbjahr 2006 wird die Zahl der Verleiher, die keine Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer beschäftigen, statistisch nicht mehr ausgewiesen.

17 796 Verleihbetriebe mit mindestens einer Zeitarbeitnehmerin oder einem Zeitarbeitnehmer waren im zweiten Halbjahr 2008 überwiegend oder ausschließlich in der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung tätig. Gegenüber der Zahl von 6 483 reinen Verleihbetrieben im zweiten Halbjahr 2004 entspricht das einem Anstieg um 175 Prozent.

Gemessen an allen Verleihbetrieben haben Verleihbetriebe, deren Betriebszweck ausschließlich oder überwiegend Arbeitnehmerüberlassung ist, im Berichtszeitraum an Bedeutung gewonnen. Zwischen dem zweiten Halbjahr 2004 und dem zweiten Halbjahr 2008 ist ihr Anteil an allen Verleihbetrieben von 62 Prozent auf 71 Prozent gestiegen.

Die Zahl der Mischbetriebe mit mindestens einer Zeitarbeitnehmerin oder einem Zeitarbeitnehmer lag im zweiten Halbjahr 2008 bei 7 369. In der zweiten Hälfte des Jahres 2004 waren es noch 3 890. Damit ist die Zahl der Mischbetriebe mit mindestens einer Zeitarbeitnehmerin oder einem Zeitarbeitnehmer im Berichtszeitraum um 89 Prozent angestiegen.

2. Größe

Auch im aktuellen Berichtszeitraum handelt es sich bei den meisten Verleihbetrieben um Klein- oder Kleinstunternehmen (siehe Tabelle 9 im Anhang). Im zweiten Halbjahr 2008 beschäftigten 30 Prozent aller Verleiher weniger als zehn Zeitarbeitskräfte und nur 27 Prozent der Verleihbetriebe hatten 50 oder mehr Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer im Bestand. Allerdings haben die größeren Verleihbetriebe im Berichtszeitraum leicht an Bedeutung gewonnen. Im zweiten Halbjahr 2004 lag der Anteil der Verleihbetriebe mit weniger als zehn Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern noch bei 38 Prozent und die Zahl der Verleihbetriebe mit mindestens 50 Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern bei 22 Prozent.

Deutliche Unterschiede gibt es allerdings zwischen den reinen Verleihbetrieben und den Mischbetrieben. Unter den reinen Verleihbetrieben beschäftigten im zweiten Halbjahr 2008 nur 16 Prozent weniger als zehn Zeitarbeitskräfte. Bei den Mischbetrieben waren es 61 Prozent. Nur 9 Prozent der Mischbetriebe beschäftigten 50 oder

mehr Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer. Bei den reinen Verleihbetrieben waren es 34 Prozent.

3. Regionale Schwerpunkte

Die Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit mit der höchsten Zahl an Verleihbetrieben in ihrem Bezirk waren Ende 2008 Nordrhein-Westfalen (5 293 beziehungsweise 21,0 Prozent), Bayern (4 173 beziehungsweise 16,6 Prozent), Hessen (3 196 beziehungsweise 12,7 Prozent) und Baden-Württemberg (3 060 beziehungsweise 12,2 Prozent) (siehe Tabelle 10 im Anhang). Damit haben sich die regionalen Schwerpunkte im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum nicht verändert. Zu beachten ist allerdings, dass die regionale Zuordnung nach dem Sitz des Hauptbetriebs erfolgt.

II. Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer

1. Anzahl

Der jahresdurchschnittliche Bestand an Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern hat im Berichtszeitraum kontinuierlich zugenommen, mit jährlichen Wachstumsraten von bis zu 31 Prozent im Jahr 2006 (siehe Tabelle 11 im Anhang). Während sich im Durchschnitt des Jahres 2004 385 256 Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer bei Verleihbetrieben in einem Leiharbeitsverhältnis befanden, waren es im Jahresdurchschnitt 2008 bereits 760 604 Zeitarbeitskräfte. Damit hat sich die Zahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer im Berichtszeitraum nahezu verdoppelt. Im Jahresdurchschnitt 2008 wurde der Höchststand seit Inkrafttreten des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes im Jahre 1972 erreicht.

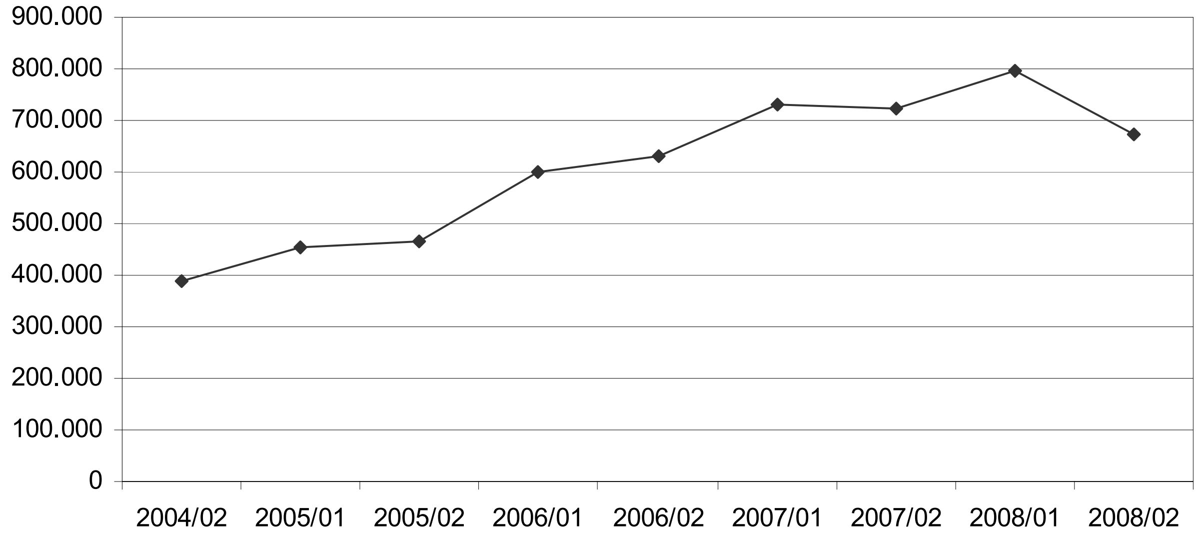
Ausgehend von 389 090 Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern im Dezember 2004 überschritt die Zahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer im April 2005 die 400 000 (404 367) und im April 2006 die 500 000 (511 845). Nur drei Monate später – im Juli 2006 – wurde bereits die 600 000 erreicht (632 442) und im Mai 2007 die 700 000 (708 155). Der bisherige Höchststand – und erstmalig mehr als 800 000 – wurde im Juli 2008 mit 823 101 Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern erreicht. Im August 2008 wurde die 800 000 wieder leicht unterschritten (798 264) und im September 2008 zum zweiten Mal überschritten (814 327). In Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ging die Zahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer dann bis Dezember 2008 auf 673 768 zurück. Gegenüber dem Vorjahresstichtag hatte die Zahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer damit erstmalig seit 2001 wieder abgenommen (- 6,6 Prozent).

Unterlag die Anzahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer im Jahresverlauf im vorherigen Berichtszeitraum noch ausgeprägten saisonalen Schwankungen mit deutlich höheren Beständen in den Sommermonaten, zeigt sich seit 2004 eine leichte Verschiebung im Jahresverlauf: in der ersten Jahreshälfte steigt die Anzahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer jeweils nach leichten negativen Entwicklungen im Dezember und Januar von Monat zu Monat an, bis sie in den Sommermonaten die höchsten Zuwachsraten erreicht. In der zweiten Jahreshälfte wächst die Zahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer zwar weiterhin, jedoch weniger stark. In den Jahren 2005 und 2006 kam es erst zum Jahresende wieder zu einem Rückgang. Für das Jahr 2007 fällt auf, dass es erstmals wieder im Jahresverlauf, und

Abbildung 1



Bestand an Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

zwar von August auf September, zu einer Reduzierung der Anzahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer kam. Im Oktober 2007 stieg die Anzahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer wieder an, um dann in den Folgemonaten bis Januar 2008 wieder zu sinken. Seit Oktober 2008 verändert sich die Anzahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer dann in Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich negativ. Die Zahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer sank gegenüber dem Vormonat September im Oktober um 2,6 Prozent und in den Folgemonaten um 5,5 beziehungsweise 10,1 Prozent.

Auch bei den Bewegungsgrößen wird die zunehmende Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung im Berichtszeitraum sichtbar. So gaben die Verleihbetriebe an, dass sie im ersten Halbjahr 2008 mit insgesamt 568 132 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erstmalig ein Arbeitsverhältnis begründet haben, das sind 235 619 oder 70,9 Prozent mehr als im ersten Halbjahr 2005. Im Vergleich hierzu wurden im zweiten Halbjahr 2008 481 625 erstmalige Arbeitsverhältnisse mit Verleihbetrieben begründet. Dies entspricht einer Steigerung von 18,7 Prozent gegenüber dem zweiten Halbjahr 2005, jedoch einer Abnahme um 15,2 Prozent im Vergleich zum ersten Halbjahr 2008. Hinzu kommen noch die Arbeitsverhältnisse, die mit Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern begründet werden, die bereits zuvor einmal beim gleichen Verleiher beschäftigt waren. Angaben hierzu werden jedoch statistisch nicht erfasst.

Dem Plus bei den neu abgeschlossenen Zeitarbeitsverhältnissen stehen im ersten Halbjahr 2008 im Vergleich zu 2005 deutlich mehr beendete Zeitarbeitsverhältnisse gegenüber. Ende Juni 2008 wurden 502 764 Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern beendet, das sind 70,6 Prozent mehr als im ersten Halbjahr 2005 mit 294 770 beendeten Arbeitsverhältnissen. Im zweiten Halbjahr 2008 betrug die Anzahl der beendeten Zeitarbeitsverhältnisse 667 373 und ist damit im Vergleich zum ersten Halbjahr 2008 nochmals um 32,7 Prozent gestiegen.

Insgesamt ist der Wirtschaftszweig der Arbeitnehmerüberlassung hinsichtlich seiner Beschäftigungsentwicklung deutlich dynamischer als die Gesamtwirtschaft. So werden relativ zur Zahl der Beschäftigten deutlich mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse begonnen und beendet als im Durchschnitt über alle Branchen. Während in Deutschland insgesamt im Jahr 2008 die neu begonnenen Beschäftigungsverhältnisse einen Anteil von 27 Prozent am Bestand der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hatten, lag dieser Anteil im Wirtschaftszweig der Arbeitnehmerüberlassung bei 130 Prozent. Bei den beendeten Beschäftigungsverhältnissen lagen die Anteile über alle Branchen im Jahr 2008 bei 28 Prozent und im Wirtschaftszweig der Arbeitnehmerüberlassung bei 146 Prozent.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt stieg von 26,24 Millionen im Jahr 2005 auf 27,58 Millionen im Jahr 2008. Dies entspricht einem Anstieg von 5,1 Prozent. Hingegen stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Wirtschaftszweig der Arbeitnehmerüberlassung von 386 000 im Jahr 2005 auf 671 000 im Jahr 2008 (+73,9 Prozent). Zwischen Ende Juni 2008 und Ende Dezember 2008 stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt um 175 000 auf 27,63 Millionen. Im gleichen Zeitraum fiel die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Wirtschaftszweig der Arbeitnehmerüberlassung um 112 000 auf 598 000.

Betrachtet man das Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Vergleich zum Vorjahr, so lag der Anteil des Wachstums im Wirtschaftszweig der Arbeitnehmerüberlassung am gesamten Wachstum im Jahr 2006 bei 58 Prozent, das heißt, es gab einen Zuwachs an Beschäftigung im Jahr 2006 gegenüber 2005 von insgesamt 212 000, davon 123 000 im Wirtschaftszweig der Arbeitnehmerüberlassung. Im Jahr 2007 reduzierte sich der Anteil am Beschäftigungswachstum auf 21 Prozent und im Jahr 2008 auf 7 Prozent. Betrachtet man nur die Entwicklung im zweiten Halbjahr 2008, so war der Beitrag des Wirtschaftszweigs der Arbeitnehmerüberlassung wie bereits beschrieben negativ.

Dass Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer frühzeitiger als die Beschäftigten anderer Branchen die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zu spüren bekamen, zeigt sich auch in der Entwicklung des Anteils der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Dieser betrug Ende Dezember 2004 1,3 Prozent. Bis Juli 2008, als der bisherige Höchstbestand an Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern erreicht war, war dieser Anteil auf 2,6 Prozent gestiegen. Ende Dezember 2008 war er wieder auf 2,2 Prozent gesunken. Im Mai 2009 waren noch rund 1,9 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Arbeitnehmerüberlassung tätig.

Der Frauenanteil an den Zeitarbeitskräften ist im Berichtszeitraum von 24,9 Prozent am 31. Dezember 2004 auf 28,4 Prozent am 31. Dezember 2008 gestiegen. Zwar gewinnt damit die Beschäftigung von Frauen auch in der Zeitarbeitsbranche an Bedeutung, trotzdem sind Frauen in dieser Branche nach wie vor deutlich unterrepräsentiert. Eine Erklärung hierfür sind die Branchen und Berufsfelder, in denen Zeitarbeitskräfte vornehmlich eingesetzt und in denen Frauen unterrepräsentiert sind. Eine andere Erklärung ist der Umstand, dass Frauen häufiger in Teilzeitarbeitsverhältnissen zu finden sind, welche wiederum in der Zeitarbeit seltener zum Einsatz kommen.

Der Anteil der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an allen Zeitarbeitskräften ist im Vergleich zum vorangegangenen Berichtszeitraum gesunken. Mit 13 Prozent am 31. Dezember 2008 ist er jedoch nach wie vor deutlich höher als der Anteil der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der bei rund 7 Prozent liegt. Auch unter den ausschließlich geringfügig Beschäftigten ist der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer mit knapp 9 Prozent deutlich niedriger. Auch hier ist ein Zusammenhang zu den Branchen und Berufsfeldern zu

sehen, in denen Zeitarbeitskräfte vornehmlich eingesetzt werden.

Eine Betrachtung der Zeitarbeit nach regionalen Gesichtspunkten zeigt, dass in Korrelation mit der höchsten Anzahl an Verleihbetrieben das bevölkerungsreichste Bundesland Nordrhein-Westfalen im Berichtszeitraum 2005 bis 2008 erwartungsgemäß den Schwerpunkt der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung bildete. Ende Dezember 2008 wurden dort 154 847 oder 23 Prozent der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer beschäftigt. An zweiter und dritter Stelle stehen die Bundesländer Bayern mit 102 347 oder 15,2 Prozent und Baden-Württemberg mit 75 780 oder 11,3 Prozent aller Zeitarbeitskräfte (siehe Tabelle 12 im Anhang).

Die Zeitarbeitsquoten, das heißt der Anteil der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, in den Bundesländern sind in Tabelle 13 im Anhang dargestellt. Eine überdurchschnittliche Zeitarbeitsquote haben Hamburg, Bremen und das Saarland sowie Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Unter dem Durchschnitt liegen die Zeitarbeitsquoten in Schleswig-Holstein sowie in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.

Alle Bundesländer verzeichnen seit 2005 starke Zuwachsraten hinsichtlich des Bestandes an Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern. Den größten Zuwachs bei der Zeitarbeit seit 2005 hatten Bremen und Brandenburg. In Schleswig-Holstein und im Saarland waren die geringsten Zuwächse zu verzeichnen. In den Jahren 2006 und 2007 ist der Zeitarbeitnehmerbestand in den neuen Bundesländern stärker gewachsen als in den alten Bundesländern (siehe Tabelle 14 im Anhang). Unterschiede in der Entwicklung erklären sich zum einen durch die Betriebsgrößenstruktur, aber auch durch die Branchenstrukturen in den Regionen.

2. Einsatzfelder

Nach wie vor sind die Metall- und Elektroberufe, das Hilfspersonal ohne nähere Tätigkeitsangabe und die Dienstleistungsberufe die drei wichtigsten Einsatzfelder von Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern. Hinsichtlich der Bedeutung dieser Einsatzfelder haben sich im Berichtszeitraum jedoch einige Verschiebungen ergeben (siehe Tabelle 15 im Anhang).

Am Ende des aktuellen Berichtszeitraums waren die Dienstleistungsberufe mit einem Anteil von 31,0 Prozent das wichtigste Einsatzfeld von Zeitarbeitskräften, gefolgt vom Hilfspersonal ohne nähere Tätigkeitsangabe mit 29,6 Prozent und den Metall- und Elektroberufen mit 23,5 Prozent. Damit war das Hilfspersonal ohne nähere Tätigkeitsangabe am Ende des Berichtszeitraums nicht mehr das wichtigste Einsatzfeld für Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer. Diese Entwicklung ist jedoch vermutlich durch die höhere Betroffenheit der einfachen Tätigkeiten durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise bedingt.

Ende Juni 2008 lag der Anteil des Hilfspersonals ohne nähere Tätigkeitsangabe noch bei 34,8 Prozent. Damit hat dieses Einsatzfeld – wie im vorangegangenen Berichtszeitraum auch – weiterhin kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Ende Dezember 2004 hatte der Anteil noch bei 30,2 Prozent gelegen. 18,3 Prozent der als Hilfspersonal ohne nähere Tätigkeitsangabe eingesetzten Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer waren Ende Dezember 2008 Ausländerinnen und Ausländer. Damit sind ausländische Zeitarbeitskräfte in diesem Einsatzfeld überproportional vertreten. Der Frauenanteil lag in diesem Einsatzfeld Ende Dezember 2008 bei 28,2 Prozent und ist damit gegenüber dem Wert von 26,7 Prozent Ende Dezember 2004 gestiegen.

Die männerdominierten Metall- und Elektroberufe haben hingegen im Berichtszeitraum an Bedeutung verloren. Ihr Anteil sank von 27,1 Prozent Ende Dezember 2004 auf 23,0 Prozent Ende Juni 2008 und stieg dann wieder leicht auf 23,5 Prozent Ende Dezember 2008.

Der Anteil der Dienstleistungsberufe blieb im Berichtszeitraum zunächst konstant (Ende Dezember 2004: 28,3 Prozent; Ende Juni 2008: 28,2 Prozent) und stieg erst in Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich an. Dabei sind Frauen besonders stark in den Gesundheitsdienstberufen (78,6 Prozent), den Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufen (65,6 Prozent) und bei den Warenkaufleuten (61,8 Prozent) vertreten. Seit Ende Dezember 2004 ist der Frauenanteil an den Dienstleistungsberufen von 48,7 Prozent auf 51,5 Prozent gestiegen. Der Anstieg des Frauenanteils an den Zeitarbeitskräften ist damit zum einen auf den Bedeutungsgewinn der Dienstleistungsberufe und zum anderen auf den Umstand, dass in diesen Berufen mittlerweile mehr Frauen als Männer als Zeitarbeitskräfte eingesetzt werden, zurückzuführen. Eine weitere Erklärung für den Anstieg des Frauenanteils in der Zeitarbeit ist, dass Frauen vermehrt auch als Hilfspersonal ohne nähere Tätigkeitsangabe eingesetzt worden sind.

Mit 3 780 Zeitarbeitskräften am 31. Dezember 2004 und 5 324 Zeitarbeitskräften am 31. Dezember 2008 ist der Anteil des Verleihs in Berufe des Baugewerbes von 1,0 Prozent auf 0,8 Prozent gesunken. Grundsätzlich ist zwar nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz die gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeiterinnen und Arbeitern verrichtet werden, verboten. Nach § 1b AÜG ist aber eine solche Arbeitnehmerüberlassung in bestimmten Ausnahmefällen zulässig (zum Beispiel zwischen Betrieben des Baugewerbes, wenn der verleihende Betrieb nachweislich seit mindestens drei Jahren von denselben Rahmen- und Sozialkassentarifverträgen oder von deren Allgemeinverbindlichkeit erfasst wird).

3. Dauer der Zeitarbeitsverhältnisse

Auch im aktuellen Berichtszeitraum dauerte mehr als die Hälfte aller beendeten Zeitarbeitsverhältnisse weniger als drei Monate (siehe Tabelle 16 im Anhang). Allerdings haben die sehr kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse an Bedeutung verloren und die länger andauernden an Bedeutung gewonnen. In der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit wird die Dauer der in einem Kalenderhalbjahr beendeten Zeitarbeitsverhält-

nisse ausgewiesen. Dabei wird die Dauer in drei Kategorien eingeteilt: unter einer Woche, eine Woche bis unter drei Monate und drei Monate und länger.

Im zweiten Halbjahr 2008 hatten 8,7 Prozent der in diesem Kalenderhalbjahr beendeten Zeitarbeitsverhältnisse eine Dauer von unter einer Woche, 42,4 Prozent hatten eine Dauer von einer Woche bis unter drei Monate und 48,9 Prozent der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer, deren Zeitarbeitsverhältnis in diesem Zeitraum endete, waren länger als drei Monate beschäftigt. Am Ende des vorangegangenen Berichtszeitraums (zweites Halbjahr 2004) hatte der Anteil der in diesem Kalenderhalbjahr beendeten Zeitarbeitsverhältnisse mit einer Dauer von unter einer Woche noch bei 14,3 Prozent gelegen. 45,3 Prozent hatten eine Dauer von einer Woche bis maximal drei Monate und 40,4 Prozent waren nach einer Dauer von drei Monaten und länger beendet worden.

Bei der geschlechtsspezifischen Betrachtung der Dauer der Zeitarbeitsverhältnisse zeigt sich, dass die Zeitarbeitsverhältnisse von Frauen häufiger als die der Männer von sehr kurzer Dauer sind und weniger häufig drei Monate oder länger dauern. Während die Hälfte aller im zweiten Halbjahr 2008 beendeten Zeitarbeitsverhältnisse mit Männern mindestens drei Monate dauerten, waren es bei den Frauen nur 46,1 Prozent. Im Gegenzug war jede zehnte Frau (10,5 Prozent) kürzer als eine Woche bei einem Verleihbetrieb unter Vertrag. Bei den Männern waren es nur 7,9 Prozent.

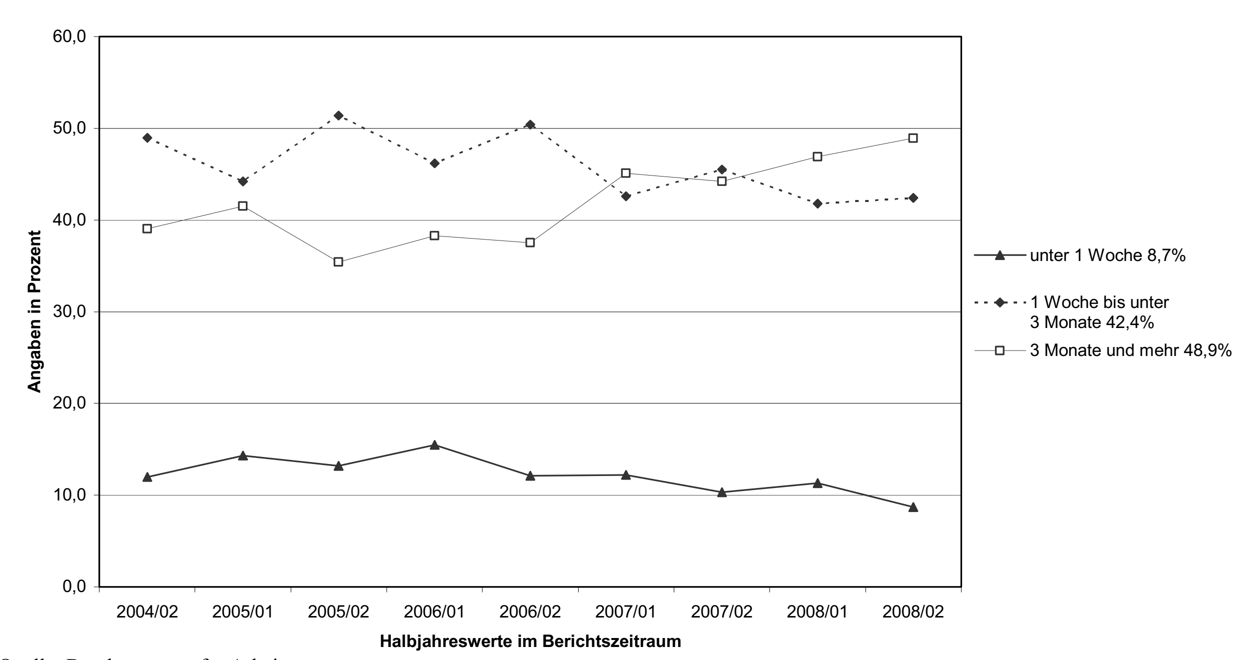
Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang mehrfach mit dem gleichen Verleiher Zeitarbeitsverhältnisse eingegangen werden und welche Zeiträume zwischen den einzelnen Arbeitsverhältnissen liegen, ist mit den vorhandenen Daten nicht quantifizierbar.

Da die Arbeitnehmerüberlassungsstatistik lediglich die Dauer der in einem Kalenderhalbjahr beendeten Zeitarbeitsverhältnisse ausweist und die Zeitarbeitsverhältnisse, die mindestens drei Monate gedauert haben, zeitlich auch nicht weitergehend differenziert, hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Forschungsvorhabens Arbeitnehmerüberlassung ergänzend Daten aus den Integrierten Erwerbsbiographien ausgewertet. Hier sind Daten bis Ende 2006 verfügbar. Danach dauerten die Zeitarbeitsverhältnisse im Jahr 2006 im Durchschnitt 131 Tage. Bei jeder zehnten Zeitarbeitskraft dauerte das Arbeitsverhältnis weniger als 11 Tage. Für die Hälfte der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer endete das Beschäftigungsverhältnis nach maximal 89 Tagen, aber ein Viertel aller Zeitarbeitsverhältnisse dauerte auch 206 Tage oder länger. Jedes zehnte Zeitarbeitsverhältnis bestand während des gesamten Jahres. Diese Auswertung zeigt, dass bei der Betrachtung der bestehenden Zeitarbeitsverhältnisse tendenziell etwas längere Dauern als in der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik festgestellt werden können. Das unterstützt die Vermutung, dass die reine Betrachtung der beendeten Zeitarbeitsverhältnisse innerhalb eines Kalenderhalbjahres ein leicht verzerrtes Bild wiedergibt.

Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass eventuell mehrere kurze Zeitarbeitsverhältnisse hintereinander existieren, wurden zusätzlich die Beschäftigungsdauern einer

Abbildung 2

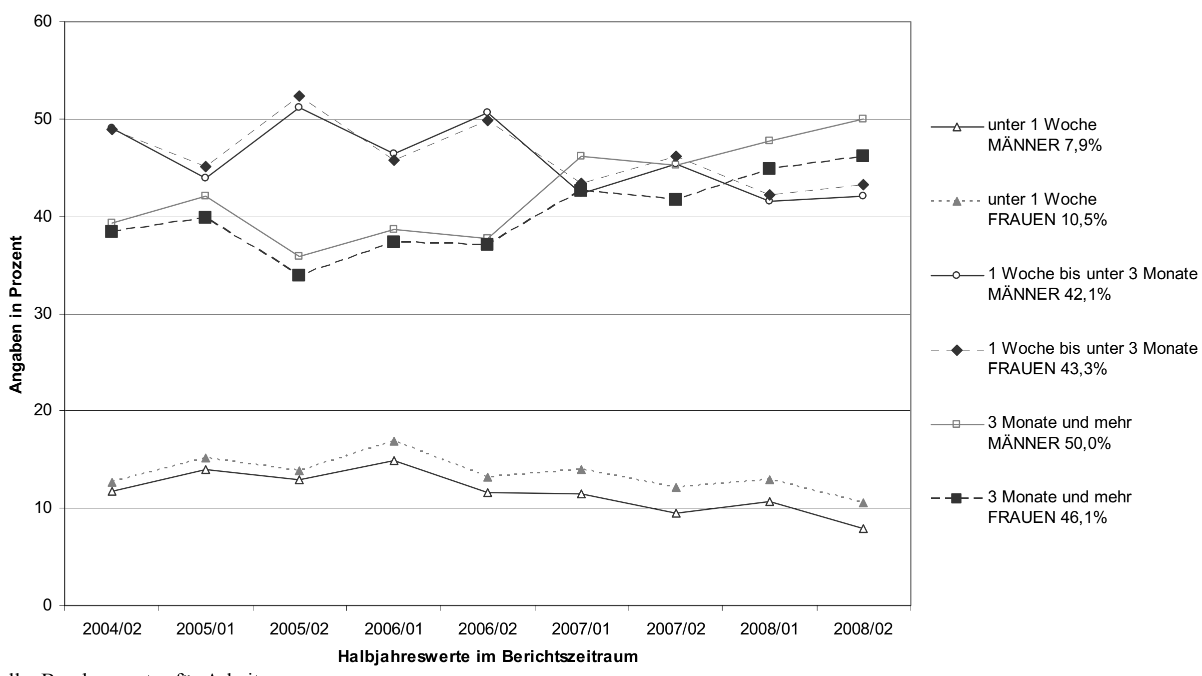
Beendete Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern nach der Dauer des Arbeitsverhältnisses



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 3

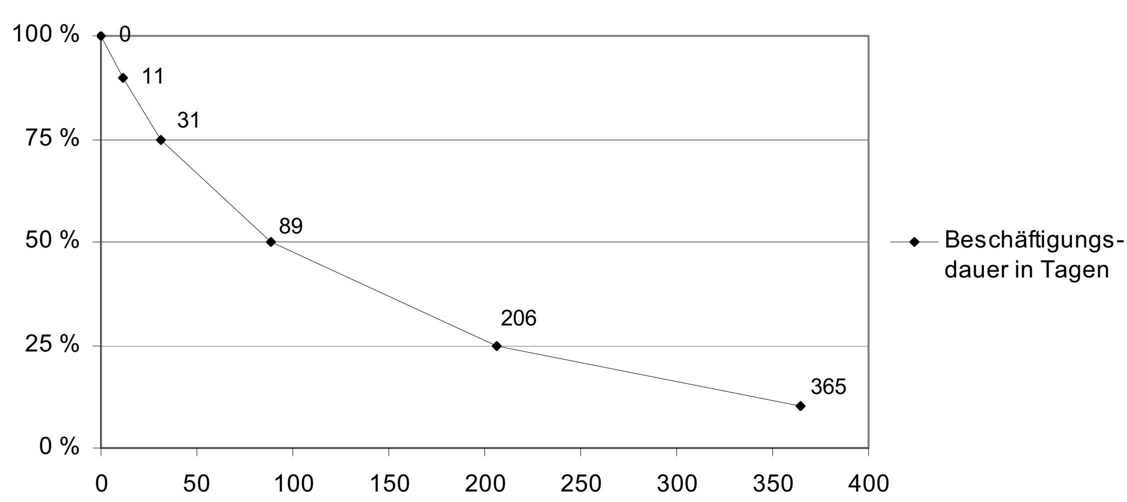
Beendete Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern nach der Dauer des Arbeitsverhältnisses (Geschlechtsspezifische Anteile)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Abbildung 4

Verteilung der Beschäftigungsdauer 2006 (Perzentile)



Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Zeitarbeitnehmerin oder eines Zeitarbeitnehmers innerhalb eines Jahres kumuliert. Auf der Grundlage der Integrierten Erwerbsbiographien zeigt sich, dass im Jahr 2006 de facto nur 2,9 Prozent der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer unter einer Woche in der Arbeitnehmerüberlassung tätig waren, während zwei Drittel mindestens drei Monate als Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer tätig waren – wenn auch mit Unterbrechungen. Die durchschnittliche Gesamtbeschäftigungsdauer in der Zeitarbeit lag im Jahr 2006 bei knapp sechs Monaten (178 Tagen).

4. Beschäftigungsstatus vor der Zeitarbeit

Von den im zweiten Halbjahr 2008 neu zugegangenen Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern, die erst-

malig mit einem Verleiher ein Vertragsverhältnis begründeten, standen 39,4 Prozent unmittelbar zuvor in einem anderen Beschäftigungsverhältnis (siehe Tabelle 17 im Anhang). Am Ende des vorangegangenen Berichtszeitraums (zweites Halbjahr 2004) waren 29,4 Prozent unmittelbar zuvor beschäftigt. Damit ist der Anteil der unmittelbar zuvor Beschäftigten unter den erstmalig bei einem Verleiher beschäftigten Zeitarbeitskräften deutlich gestiegen. Diese Entwicklung ist gegenläufig zum vorangegangenen Berichtszeitraum, in dem der Anteil derer, die unmittelbar zuvor in einer anderen Branche beschäftigt waren, im Verlauf des Berichtszeitraums deutlich gesunken war. Nicht erfasst werden die Fälle, in denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erneut mit demselben Verleiher ein Vertragsverhältnis begründen, so dass obige Prozentwerte nicht alle neu zugegangenen Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer umfassen.

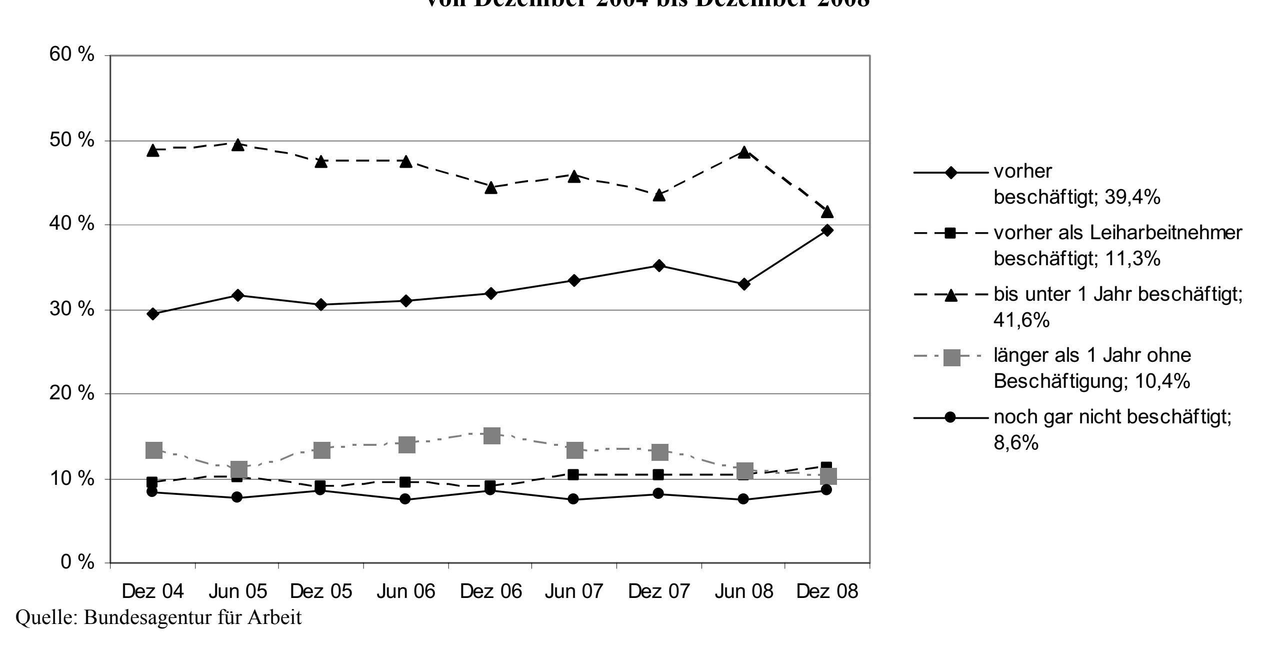
Der gewachsene Anteil der unmittelbar zuvor Beschäftigten ist insbesondere auf einen Anstieg derer, die unmittelbar zuvor in einer anderen Branche als der Zeitarbeit beschäftigt waren (zweites Halbjahr 2004: 19,9 Prozent, zweites Halbjahr 2008: 28,1 Prozent), zurückzuführen. Der Anteil derer, die unmittelbar zuvor bei einem anderen Verleiher beschäftigt waren, hat sich hingegen nur leicht von 9,5 Prozent im zweiten Halbjahr 2004 auf 11,3 Prozent im zweiten Halbjahr 2008 erhöht. Hier sei noch einmal darauf hingewiesen, dass Personen, die vom gleichen Verleiher erneut eingestellt werden, statistisch nicht erfasst werden.

Wie auch im vergangenen Berichtszeitraum stellen Verleihunternehmen überwiegend Arbeitskräfte ein, die vor Beginn des Zeitarbeitsverhältnisses nicht unmittelbar oder überhaupt noch nicht beschäftigt waren. Dabei kann es sich um Arbeitslose, Berufsrückkehrer, Berufseinsteiger oder Personen aus der Stillen Reserve handeln. Im Vergleich zum zweiten Halbjahr 2004 ist im zweiten Halbjahr 2008 der Anteil der unmittelbar vor der Beschäftigungsaufnahme nicht beschäftigten Zeitarbeitskräfte von 70,6 Prozent auf 60,6 Prozent gesunken. Dieser Rückgang ist ausschließlich auf einen Rückgang des Anteils derer, die vor der Begründung des Vertragsverhältnisses mit dem Verleiher irgendwann bereits einmal beschäftigt waren, zurückzuführen. Während im zweiten Quartal 2004 noch 48,8 Prozent der neu zugegangenen Zeitarbeitskräfte zuvor bis zu zwölf Monaten ohne Beschäftigung waren, waren es im zweiten Halbjahr 2008 nur noch 41,6 Prozent. Auch der Anteil derer, die zuvor zwölf Monate oder länger ohne Beschäftigung waren, war rückläufig – von 13,4 Prozent im zweiten Halbjahr 2004 auf 10,4 Prozent im zweiten Halbjahr 2008. Im Gegensatz dazu ist der Anteil derer, die unmittelbar vor der Begründung des Vertragsverhältnisses mit dem Verleiher überhaupt noch nicht beschäftigt waren, sogar leicht gestiegen (zweites Halbjahr 2004: 8,4 Prozent, zweites Halbjahr 2008: 8,6 Prozent)

Ein Vergleich des Status, den Zeitarbeitskräfte vor der erstmaligen Begründung ihres Vertragsverhältnisses mit einem Verleiher haben, mit dem Status, den andere sozialversicherungspflichtig Beschäftigte vor der Beschäftigungsaufnahme hatten, ist nicht möglich, da in der Beschäftigtenstatistik der Status vor der Beschäftigungsaufnahme nicht erhoben wird. Laut dem Kurzbericht 13/2009 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit wurden zwischen dem ersten Quartal 2006 und dem dritten Quartal 2008 durchschnittlich pro Quartal 1,8 Millionen Beschäftigungsverhältnisse (inklusive Ausbildungen) begonnen und 1,7 Millionen beendet. Zudem

Abbildung 5

Zugang an Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern nach vorherigem Arbeitsmarktstatus von Dezember 2004 bis Dezember 2008



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

gab es durchschnittlich pro Quartal 740 000 Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung und 769 000 Zugänge in Arbeitslosigkeit aus Beschäftigung. Setzt man den durchschnittlichen Abgang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung ins Verhältnis zu den durchschnittlich pro Quartal begonnenen Beschäftigungsverhältnissen, ergibt sich, dass rund 40 Prozent der begonnenen Beschäftigungsverhältnisse aus vorhergehender Arbeitslosigkeit heraus erfolgten. Dies ist ein geringerer Anteil als er in der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik ausgewiesen wird. Ein direkter Vergleich ist jedoch nicht möglich, da die Arbeitnehmerüberlassungsstatistik nicht nur die zuvor Arbeitslosen, sondern alle, die vor der Beschäftigungsaufnahme ohne Beschäftigung waren, ausweist.

5. Beschäftigungsstatus nach der Zeitarbeit

Im Rahmen des Forschungsvorhabens Arbeitnehmerüberlassung hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit auch die Frage untersucht, wo Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach einer Tätigkeit in der Zeitarbeit verbleiben. Auf der Grundlage des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit wurde ermittelt, dass im ersten Halbjahr 2003 7 Prozent aller Neueinstellungen in den Entleihbetrieben ehemalige Zeitarbeitskräfte waren. Im Vergleichszeitraum des Jahres 2008 hat sich dieser Anteil auf 12 Prozent erhöht. Die Übernahme von Zeitarbeitskräften spielt also bei der betrieblichen Einstellungspraxis in den Entleihbetrieben im ersten Halbjahr 2008 eine größere Rolle als fünf Jahre zuvor.

Gleichzeitig hat sich die Anzahl der Zeitarbeitskräfte in den Betrieben wesentlich erhöht, so dass die Betriebe aus einem breiteren Pool von Übernahmekandidaten wählen konnten. Dadurch hat sich im Zeitvergleich nicht nur der relative Anteil derer, die ihre Einsatzbetriebe von sich

Abbildung 6

Gruppeneinteilung nach Arbeitsmarktaffinität (180 Tage vor und nach der Leiharbeit)

hohe ARBEITSMARKTAFFINITÄT niedrige

Gruppe	Gruppeneinteilung nach Arbeitsmarktaffinität	180 Tage vorher	180 Tage nachher
1	überwiegend beschäftigt (mind. 90 Tage)	10,5%	14,2%
2	höchstens die Hälfte der Zeit beschäftigt (max. 90 Tage)	8,8%	4,9%
3	überwiegend Leiharbeitnehmer (mind. 90 Tage)	33,3%	39,3%
4	kurz Leiharbeitnehmer (max. 90 Tage)	10,2%	16,2%
5	überwiegend Ausbildung (nicht beschäftigt und unter 90 Tage arbeitslos)	1,8%	0,3%
6	nicht beschäftigt und unter 90 Tage arbeitslos gemeldet (Ausbildung max. 90 Tage zugelassen)	3,0%	2,9%
7	nicht beschäftigt und mind. 90 Tage arbeitslos gemeldet	19,9%	13,8%
8	geringe Arbeitsmarktaffinität (nicht beschäftigt oder keine Meldung)	12,5%	8,4%
		100,0%	100,0%

Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

überzeugen konnten, deutlich erhöht, sondern auch deren absolute Zahl. Im ersten Halbjahr 2003 wurden insgesamt 22 000 ehemalige Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer vom Entleihbetrieb übernommen. Im ersten Halbjahr 2008 waren es knapp 90 000. Absolut betrachtet sind im ersten Halbjahr 2008 also viermal mehr ehemalige Zeitarbeitskräfte von ihren Entleihbetrieben eingestellt worden als fünf Jahre zuvor. Setzt man diese Zahlen in Relation zu der jeweiligen Gesamtzahl der Zeitarbeitskräfte, die sich ebenfalls deutlich erhöht hat, zeigt sich, dass sich die Wahrscheinlichkeit, als Stammarbeitskraft vom ehemaligen Einsatzbetrieb eingestellt zu werden, nur geringfügig von 5 auf 7 Prozent erhöht hat. Informationen über den zeitlichen Abstand zwischen der Beendigung des Zeitarbeitsverhältnisses und der Einstellung durch den Entleihbetrieb liegen allerdings nicht vor, so dass hier eher von einem „Übernahmeeffekt“ als von einem „Klebeeffekt“ gesprochen werden kann.

Da die Arbeitnehmerüberlassungsstatistik keinen Aufschluss über den Verbleib von Zeitarbeitskräften nach der Beendigung des Vertragsverhältnisses mit dem Verleiher gibt, wurden im Rahmen des Forschungsvorhabens Arbeitnehmerüberlassung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit auf der Grundlage der Daten der Integrierten Erwerbsbiographien auch die kompletten Erwerbsverläufe von Zeitarbeitskräften betrachtet. Dabei wurde der Verbleib aller Personen, die im Jahr 2004 mindestens ein Beschäftigungsverhältnis mit einem Verleihbetrieb hatten, untersucht – sowohl 180 Tage als auch zwei Jahre nach Ende der Tätigkeit in der Zeitarbeit.

Mehr als die Hälfte der ehemaligen Zeitarbeitskräfte war in den 180 Tagen nach der Tätigkeit in der Zeitarbeit mindestens für 90 Tage beschäftigt. Während 39,3 Prozent weiter in der Zeitarbeit tätig waren, hatten 14,2 Prozent eine Beschäftigung in einer anderen Branche. Darüber hinaus war ungefähr jede fünfte ehemalige Zeitarbeitskraft bis zu 90 Tage beschäftigt (16,2 Prozent in der Zeitarbeit und 4,9 Prozent in einer anderen Branche). Somit war über die Hälfte der Personen, die als Zeitarbeitskräfte tätig waren, danach überwiegend weiterhin in einem Arbeitsverhältnis.

Differenziert man nach dem Status vor der Tätigkeit in der Zeitarbeit, sieht der weitere Werdegang wie folgt aus: Für die zuvor Langzeitarbeitslosen gilt, dass 18 Prozent in den zwei Jahren nach Ende der Tätigkeit in der Zeitarbeit vorübergehend (10 Prozent) oder überwiegend (8 Prozent) in einer anderen Branche tätig waren. 58 Prozent waren vorübergehend (38 Prozent) oder überwiegend (20 Prozent) weiter in der Zeitarbeit tätig. Als vorübergehend sind hier Beschäftigungsverhältnisse mit einer Gesamtdauer von bis zu einem Jahr in den zwei Jahren nach der Zeitarbeitstätigkeit bezeichnet. Als überwiegend gelten Beschäftigungsverhältnisse mit einer Gesamtdauer von einem Jahr oder mehr.

Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die vor der Zeitarbeit überwiegend in einer anderen Branche beschäftigt waren, gilt, dass 27 Prozent in den zwei Jahren nach Ende der Tätigkeit in der Zeitarbeit wieder vorübergehend (7 Prozent) oder überwiegend (20 Prozent) in einer anderen Branche tätig waren (siehe Tabelle 18 im Anhang). 65 Prozent waren vorübergehend (36 Prozent) oder überwiegend (29 Prozent) weiter in der Zeitarbeit tätig.

III. Entleihbetriebe

Im Rahmen des Forschungsvorhabens Arbeitnehmerüberlassung hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit auch die Entwicklung der Nutzung von Zeitarbeit durch die Entleihbetriebe untersucht. Als Datengrundlage hierfür diente das Betriebspanel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit.

1. Nutzung nach Betriebsgröße

Am 30. Juni 2008 waren rund 3 Prozent aller Betriebe Entleihbetriebe, während rund 97 Prozent aller Betriebe keine Zeitarbeitskräfte einsetzten. Von den insgesamt etwa 71 000 Entleihbetrieben hatten 58 000 ihren Standort in Westdeutschland und 13 000 in Ostdeutschland. Damit lag der Verbreitungsgrad von Zeitarbeit mit 4 Prozent in Westdeutschland und 3 Prozent in Ostdeutschland annähernd auf gleichem Niveau.

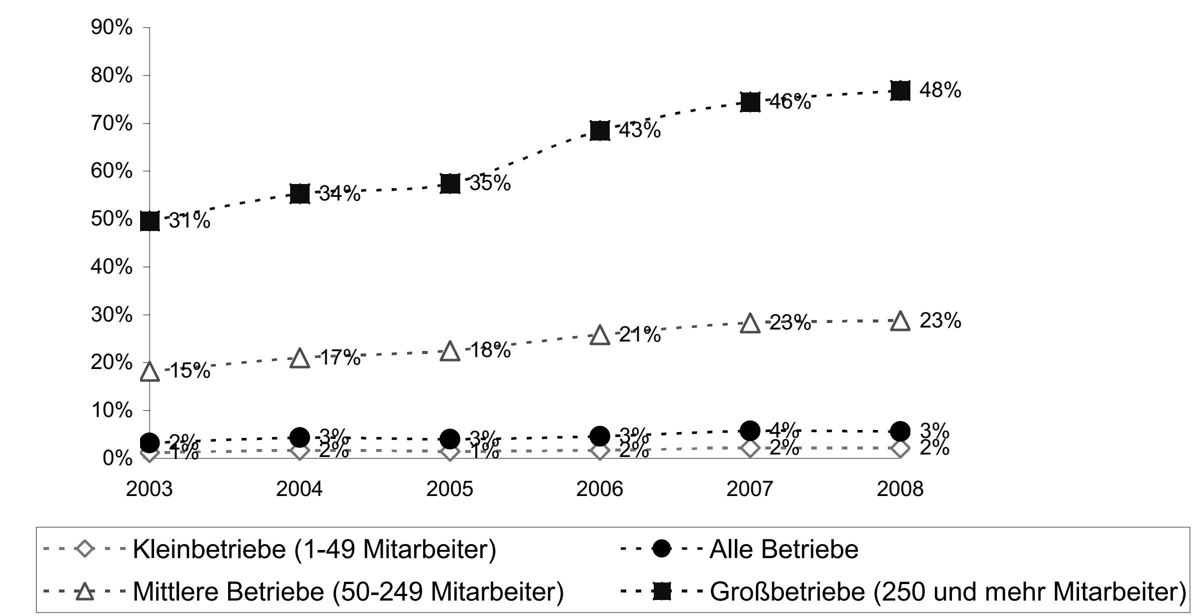
Im Vergleich zum Ende des vorangegangenen Berichtszeitraums (30. Juni 2004) hat sich der Anteil der Entleihbetriebe an allen Betrieben nicht verändert. Differenziert nach der Betriebsgröße ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Nur bei den Kleinunternehmen (1 bis 49 Mitarbeiter) ist der Anteil der Nutzungsbetriebe unverändert (bei 2 Prozent). Bei den mittleren Betrieben (50 bis 249 Mitarbeiter) hat sich der Anteil der Nutzungsbetriebe von 17 Prozent am 30. Juni 2004 auf 23 Prozent am 30. Juni 2008 erhöht. Bei den Großbetrieben (250 und mehr Mitarbeiter) stieg der Anteil der Nutzungsbetriebe im gleichen Zeitraum von 34 Prozent auf 48 Prozent. Mittlerweile nimmt also knapp jeder vierte mittlere Betrieb und fast jeder zweite Großbetrieb die Dienste von Verleihbetrieben in Anspruch, während die Nutzung von Zeitarbeit in Kleinbetrieben unverändert von untergeordneter Bedeutung ist.

2. Nutzung nach Branchen

Das Haupteinsatzgebiet von Zeitarbeitskräften liegt unverändert im Verarbeitenden Gewerbe (siehe Tabelle 19 im Anhang). In diesem Bereich ist auch der Anteil der Entleihbetriebe am stärksten gestiegen. Im Investitions- und Gebrauchsgütergewerbe nutzten am 30. Juni 2008 17 Prozent aller Betriebe Zeitarbeit, im Produktionsgütergewerbe waren es 16 Prozent und bei den Verbrauchsgütern 7 Prozent aller Betriebe. Ebenfalls von erheblicher Bedeutung ist die Nutzung von Zeitarbeit im Bereich des Bergbaus und der Energie- und Wasserversorgung mit einem Anteil der Nutzungsbetriebe in Höhe von 12 Prozent.

Abbildung 7

Nutzung von Zeitarbeit in Klein-, Mittel- und Großbetrieben 2003 bis 2008



Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

3. Intensität der Nutzung

Bei den mittleren und großen Betrieben ist nicht nur der Anteil der Entleihbetriebe gestiegen, sondern auch die Intensität der Nutzung von Zeitarbeit. Während sich in den mittleren Entleihbetrieben die Zahl der durchschnittlich eingesetzten Zeitarbeitskräfte seit dem 30. Juni 2004 von acht auf elf erhöht hat, stieg sie bei den großen Entleihbetrieben im gleichen Zeitraum von 25 auf 46 und hat sich damit nahezu verdoppelt. Mittlerweile kommt in den Großbetrieben, die Zeitarbeit nutzen, durchschnittlich jeder vierzehnte Mitarbeiter von einem Personaldienstleister, bei den mittleren Entleihbetrieben im Durchschnitt sogar jeder elfte.

Ein noch differenzierteres Bild ergibt sich aus der Analyse der Nutzungsintensität auf Betriebsebene, das heißt also bei der Messung des Anteils der Zeitarbeitskräfte an den Mitarbeitern desselben Betriebs und nicht über alle Entleihbetriebe hinweg. Der größte Anteil aller Entleihbetriebe (48 Prozent) macht in geringem Umfang, das heißt mit einem Zeitarbeitnehmeranteil von bis zu fünf Prozent, Gebrauch von Zeitarbeit. Fast jeder dritte Entleihbetrieb zählt jedoch zu den Stark- oder Intensivnut-

Tabelle 20

Durchschnittliche Anzahl von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern in allen Entleihbetrieben am 30. Juni, 2004 bis 2008

Betriebsgröße	Jahr				
	2004	2005	2006	2007	2008
Kleinbetriebe (1 – 19 Mitarbeiter)	2	2	2	2	2
Kleinbetriebe (20 – 49 Mitarbeiter)	3	4	3	3	3
Mittlere Betriebe (50 – 249 Mitarbeiter)	8	8	9	10	11
Großbetriebe (250 und mehr Mitarbeiter)	25	28	38	39	46
Alle Betriebe	**6**	**7**	**9**	**9**	**10**

Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 21

Durchschnittliche Nutzungsintensität von Leiharbeit in allen Entleihbetrieben am 30. Juni, 2004 bis 2008

Betriebsgröße	Jahr				
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Kleinbetriebe (1 – 19 Mitarbeiter)	*23 %*	*26 %*	*21 %*	*23 %*	*21 %*
Kleinbetriebe (20 – 49 Mitarbeiter)	*10 %*	*12 %*	*10 %*	*10 %*	*10 %*
Mittlere Betriebe (50 – 249 Mitarbeiter)	*7 %*	*7 %*	*8 %*	*9 %*	*9 %*
Großbetriebe (250 und mehr Mitarbeiter)	*4 %*	*5 %*	*6 %*	*6 %*	*7 %*
Alle Betriebe	***14 %***	***15 %***	***13 %***	***15 %***	***14 %***

Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 22

Betriebsgrößenspezifische Nutzungsintensität von Leiharbeit am 30. Juni 2008

	Nutzungsintensität (Leiharbeitnehmeranteil an allen Mitarbeitern im Entleihbetrieb)				
	gering	**mäßig**	**stark**	**intensiv**	**Alle**
Betriebsgröße	*(bis 5 %)*	*(<5-10)*	*(<10-20 %)*	*(>20 %)*	*Intensitäten*
Kleinbetriebe (20 – 49 Mitarbeiter)	*38 %*	*25 %*	*27 %*	*9 %*	*100 %*
Mittlere Betriebe (50 – 249 Mitarbeiter)	*51 %*	*20 %*	*18 %*	*11 %*	*100 %*
Großbetriebe (250 und mehr Mitarbeiter)	*59 %*	*16 %*	*16 %*	*9 %*	*100 %*
Alle Entleihbetriebe	***48 %***	***21 %***	***21 %***	***10 %***	

Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

zern von Zeitarbeit mit einem Zeitarbeitnehmeranteil zwischen 10 und 20 Prozent beziehungsweise sogar über 20 Prozent.

Dabei unterscheidet sich der Anteil der Intensivnutzer über alle Betriebsgrößenklassen hinweg kaum. Da die hinter den Prozentzahlen stehende absolute Zahl der Zeitarbeitskräfte jedoch mit zunehmender Betriebsgröße steigt, sind dennoch die Großbetriebe für die Nutzung von Zeitarbeit von besonderer Bedeutung.

4. Ausgewählte Charakteristika von Entleihbetrieben

a) Anteil der Frauen

In Entleihbetrieben war der Frauenanteil am 30. Juni 2008 nach Auswertungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit mit 24 Prozent nur halb so groß wie in Nichtentleihbetrieben. Dies liegt zu einem großen Teil an den Einsatzfeldern von Zeitarbeitskräften. So sind besonders viele Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer im Verarbeitenden Gewerbe tätig – einer Branche, in der körperlich belastende

Tabelle 23

Beschäftigtenstruktur in Entleih- und Nichtentleihbetrieben am 30. Juni 2008 (Durchschnittlicher Anteil der Beschäftigungsgruppe an allen Mitarbeitern in Prozent)

	Entleihbetriebe	**Nichtentleihbetriebe**
Qualifizierte	*60 %*	*57 %*
Auszubildende	*4 %*	*4 %*
Praktikanten	*4 %*	*3 %*
Befristete Arbeitskräfte	*4 %*	*4 %*
Frauen	*24 %*	*48 %*
Minijobber	*7 %*	*15 %*
Midijobber	*2 %*	*6 %*
Teilzeitarbeitskräfte	*13 %*	*30 %*

Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Tätigkeiten, insbesondere bei Geringqualifizierten, weit verbreitet sind. Lediglich geringfügige Unterschiede zwischen Entleihbetrieben und Nichtentleihbetrieben sind im Hinblick auf den Anteil der Personen mit erfolgreich abgeschlossener Ausbildung, vergleichbarer Berufserfahrung oder Studienabschluss sowie im Hinblick auf die Ausbildungsintensität und den Anteil von Praktikantinnen und Praktikanten oder befristet Beschäftigten festzustellen.

b) Flexibilisierungsformen

In den Auswertungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit zeigt sich aber auch, dass Entleihbetriebe andere Flexibilisierungsformen der Beschäftigung wie Mini- oder Midijobs oder Teilzeitarbeit in geringerem Umfang nutzen als Nichtentleihbetriebe. Während in Entleihbetrieben 7 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Minijobberinnen und Minijobber und 2 Prozent Midijobberinnen und Midijobber sind, trifft dies auf 15 beziehungsweise 6 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Nichtentleihbetrieben zu. In Entleihbetrieben ist auch der Anteil der Teilzeitbeschäftigten mit 13 Prozent im Vergleich zu 30 Prozent in den Nichtentleihbetrieben deutlich geringer. Dieser Unterschied kann damit zusammenhängen, dass in Nichtentleihbetrieben der Frauenanteil höher ist und Frauen häufiger als Männer in Teilzeit tätig sind.

c) Verbreitungsgrad von Betriebsräten und Tarifbindung

Der Verbreitungsgrad von Betriebsräten ist in Entleihbetrieben nach den Forschungsergebnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit mit 35 Prozent fast dreimal so hoch wie in den Nichtentleihbetrieben (12 Prozent). Hier sind jedoch die Betriebsgrößeneffekte zu beachten. Je größer ein Betrieb ist, desto wahrscheinlicher ist es auch, dass dort ein Betriebsrat vorhanden ist. Zeitarbeit ist in größeren Betrieben, wie bereits dargestellt, stärker verbreitet als in kleinen und mittleren Betrieben.

53 Prozent der Entleihbetriebe sind tarifgebunden (45 Prozent Branchentarifverträge, 8 Prozent Haus- oder Firmentarifverträge). Bei den Nichtentleihbetrieben sind nur 34 Prozent tarifgebunden (31 Prozent Branchentarifverträge, 3 Prozent Haus- oder Firmentarifverträge). Auch diese Unterschiede sind zu einem erheblichen Teil auf Betriebsgrößeneffekte zurückzuführen. Größere Betriebe haben häufiger Zeitarbeitskräfte im Einsatz und sind gleichzeitig mit höherer Wahrscheinlichkeit tarifgebunden und verfügen über einen Betriebsrat.

5. Entwicklung von Zeitarbeit und Beschäftigung in den Entleihbetrieben

Entleihbetriebe antizipieren häufiger als Nichtentleihbetriebe einen Anstieg der Beschäftigtenzahl innerhalb eines Jahres (23 Prozent zu 12 Prozent). Tatsächlich haben 60 Prozent der Betriebe, die zur Jahresmitte 2008 die Arbeitsleistung von Zeitarbeitskräften in Anspruch nahmen, im ersten Halbjahr 2008 neues Personal rekrutiert. Bei den Nichtentleihbetrieben traf das nur auf 25 Prozent zu. Wenn man gleichzeitig die Entlassungen berücksichtigt, zeigt sich, dass der Personalzuwachs in Entleihbetrieben im ersten Halbjahr 2008 dreimal so hoch war wie in Nichtentleihbetrieben.

Diese Ergebnisse des Forschungsvorhabens des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit deuten nach Ansicht der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler darauf hin, dass Zeitarbeit ein probates Mittel für Betriebe darstellt, die Beschäftigung aufbauen und antizipieren, dass sich dieses in der nächsten Zukunft auch nicht ändern wird.

Eine zentrale Frage bei der Bewertung der Arbeitnehmerüberlassung ist, ob die gegenwärtigen Regelungen die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze begünstigen oder zu einer Verdrängung von Stammbelegschaften durch Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer führen. Im Rah-

Tabelle 24

Arbeitnehmervertretungen und Tarifbindung in Entleih- und Nichtentleihbetrieben am 30. Juni 2008 (Verbreitungsgrad in Prozent)

	Entleihbetriebe	Nichtentleihbetriebe
Betriebs- und Personalrat in Betrieben mit mindestens 5 Beschäftigten*	*35 %*	*12 %*
Andere Form der Mitarbeitervertretung	*11 %*	*8 %*
Branchentarifvertrag	*45 %*	*31 %*
Haus- und Firmentarifvertrag	*8 %*	*3 %*
Kein Tarifvertrag	*47 %*	*66 %*

* Beschäftigte ohne Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer
Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 25

Einstellungen und Gründe für Nichteinstellungen sowie Arbeitskräfte umschlag im 1. Halbjahr 2008, antizipierte Beschäftigungsentwicklung bis 30. Juni 2008 in Entleih- und Nichtentleihbetrieben (Verbreitungsgrad in Prozent)

	Entleihbetriebe	**Nichtentleihbetriebe**
Einstellungen im 1. Halbjahr 2008 vorhanden	*60 %*	*25 %*
Arbeitskräfteumschlag im 1. Halbjahr 2008	*3 %*	*1 %*
Erwarteter Anstieg der Beschäftigtenzahl bis 30.06.2008	*23 %*	*12 %*
Regelungen zu Arbeitszeitkonten vorhanden	*58 %*	*22 %*

Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 26

Entwicklung von Beschäftigung und Leiharbeit in Entleihbetrieben 2007 bis 2008

Beschäftigungsentwicklung*	**Leiharbeitsentwicklung**			
	Aufbau	**Konstanz**	**Abbau**	**Gesamt**
Aufbau	*7 %*	*8 %*	*19 %*	***34 %***
Konstanz	*10 %*	*12 %*	*28 %*	***50 %***
Abbau	*2 %*	*1 %*	*13 %*	***16 %***
Gesamt	***19 %***	***21 %***	***59 %***	***100 %***

* Beschäftigte ohne Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer
Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 27

Entwicklung von Beschäftigung und Leiharbeit in den großen Entleihbetrieben mit 250 und mehr Beschäftigten

Anteil der großen Betriebe mit Aufbau, Konstanz oder Abbau von Beschäftigung und Zeitarbeit vom 30.06.2007 zum 30.06.2008 in Entleihbetrieben am 30.06.2007				
Beschäftigungsentwicklung*	**Leiharbeitsentwicklung**			
	Aufbau	**Konstanz**	**Abbau**	**Gesamt**
Aufbau	*17 %*	*2 %*	*13 %*	***31 %***
Konstanz	*29 %*	*6 %*	*26 %*	***60 %***
Abbau	*2 %*	*2 %*	*5 %*	***9 %***
Gesamt	***47 %***	***9 %***	***43 %***	***100 %***

* Beschäftigte ohne Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer
Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

men des Forschungsvorhabens des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit konnte jedoch nur deskriptiv untersucht werden, wie sich Beschäftigung und Zeitarbeit in den Entleihbetrieben innerhalb eines Jahreszeitraums verändern. Betrachtet wurden alle Betriebe, in denen zum 30. Juni 2007 mindestens eine Stammarbeitskraft und eine Zeitarbeitskraft tätig waren. Die Ergebnisse zeigen, dass die Hälfte aller befragten Betriebe das Beschäftigungsniveau nicht verändert hat, während 34 Prozent Beschäftigung aufgebaut und 16 Prozent Beschäftigung abgebaut haben.

Im gleichen Zeitraum haben jeweils ein Fünftel der Betriebe Zeitarbeit aufgebaut oder die Zahl der eingesetzten Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer konstant gehalten. 60 Prozent der Betriebe haben hingegen Zeitarbeit abgebaut. Insgesamt haben nur 2 Prozent aller Betriebe gleichzeitig Beschäftigung abgebaut und Zeitarbeit aufgebaut, während 19 Prozent der Betriebe Beschäftigung aufgebaut und Zeitarbeit abgebaut haben.

Dass insgesamt nur 19 Prozent der Entleihbetriebe Zeitarbeit aufgebaut haben, erscheint zunächst nicht mit dem Aufwuchs von Zeitarbeit in den vergangenen Jahren, der Mitte 2008 seinen vorläufigen Höchststand erreicht hat, zu korrelieren. Dies erklärt sich jedoch zum einen dadurch, dass Betriebe nicht erfasst werden, in denen am 30. Juni 2007 noch keine Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer beschäftigt und die somit noch keine Entleihbetriebe waren. Zum anderen berücksichtigt das Ergebnis nicht das unterschiedliche Nutzungsverhalten von Klein-, Mittel- und Großbetrieben.

Beschränkt man die obige Betrachtung auf Großbetriebe, zeigt sich, dass knapp die Hälfte aller großen Entleihbetriebe zwischen dem 30. Juni 2007 und dem 30. Juni 2008 Zeitarbeit aufgebaut hat. Dabei ist Zeitarbeit aber vor allem in den Unternehmen aufgebaut worden, die gleichzeitig ihre Beschäftigung aufgebaut oder konstant gehalten haben. Auch unter den großen Entleihbetrieben haben nur 2 Prozent gleichzeitig Beschäftigung abgebaut und Zeitarbeit aufgebaut, während 13 Prozent Beschäftigung aufgebaut und Zeitarbeit abgebaut haben.

Diese deskriptive Analyse zeigt, dass der Aufbau von Zeitarbeit insbesondere in Großbetrieben häufig mit einem Aufbau der Stammbeschäftigten oder zumindest mit einer konstanten Zahl der Stammbelegschaft einhergeht.

F. Arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung

Mit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes im Rahmen des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 hat der Gesetzgeber die Arbeitnehmerüberlassung dereguliert, um vorhandene Beschäftigungspotenziale, die zum Beispiel durch Überstunden abgedeckt werden, für die zusätzliche Beschäftigung von arbeitslosen Frauen und Männern zu erschließen. Auf diese Weise sollten zusätzliche dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen und insoweit Arbeitslosigkeit abgebaut werden. Es bestand die Erwartung, dass die gesellschaftliche Akzeptanz und die Qualität der Zeitarbeit zunehmen werden. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen – gerade auch in qualifikatorisch anspruchsvollen Bereichen – sollte gestärkt werden. Die Zeitarbeit sollte den Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmern die Chance bieten, erstmals oder erneut ins Erwerbsleben einzutreten.

I. Ergebnisse der Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt aus dem Jahr 2006

Im Rahmen der vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Jahr 2004 in Auftrag gegebenen Evaluation der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurden auch die Makrowirkungen der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes untersucht. Hierzu wurde in den Jahren 2005 und 2006 eine Befragung von Verleihern sowie von Unternehmen anderer Branchen zu ihrer Einschätzung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und insbesondere der darin enthaltenen Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes durchgeführt. Es wurden die Antwortbögen von 1 885 (2005) beziehungsweise 1 189 (2006) allgemeinen Unternehmen sowie jeweils von 754 Verleihern ausgewertet.

Die Mehrheit der befragten Verleiher beurteilte die Wirkung der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes auf den eigenen Betrieb, die öffentliche Meinung zur Zeitarbeit und das künftige Wachstum der Branche als positiv. Übereinstimmend wurde jedoch erklärt, dass die Erholung der Branche überwiegend auf die anziehende Konjunktur zurückzuführen sei und die Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes die positive Entwicklung unterstütze, nicht aber als ihre wesentliche Ursache betrachtet werden könne.

Begrüßt wurden von den Verleihern mehrheitlich die einzelnen deregulierenden Maßnahmen der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (der Wegfall des besonderen Befristungs-, Synchronisations- und Wiedereinstellungsverbots sowie insbesondere der Wegfall der Überlassungshöchstdauer). Regulierende Maßnahmen (Einführung von Equal Pay und Equal Treatment sowie die Einrichtungen von Personal-Service-Agenturen) wurden hingegen in der Mehrheit als negativ angesehen. Vor dem Hintergrund des ansonsten geltenden Gleichstellungsgrundsatzes schätzten die Verleiher die Tarifabschlüsse in der Zeitarbeitsarbeitsbranche eher positiv als negativ ein. Die große Mehrheit der befragten Betriebe in beiden Jahren wendete auch einen Tarifvertrag für Zeitarbeitskräfte an.

Die Einführung von Tarifverträgen führte nach Einschätzung rund eines Drittels der befragten Verleiher zu einem Anstieg der Akzeptanz der Zeitarbeit bei Unternehmen. Die Mehrheit der Betriebe konnte jedoch nicht durch die Einführung der Tarifverträge neue Kundenunternehmen gewinnen. Eine knappe Mehrheit sprach sich zudem für eine Aufhebung des „Tarifzwangs“ durch die Kopplung an die ansonsten geltenden Equal Pay und Equal Treatment Regelungen aus. Ferner sah die überwiegende Mehrheit der in 2006 befragten Verleiher keine durch die

Tarifierung bedingte vermehrte Bewerbung von Fachkräften.

Rund die Hälfte der Verleiher gab in beiden Jahren an, eine Abnahme in den Gewinnmargen bei mehrheitlich unveränderten Stundenverrechnungssätzen und oftmals gestiegenen Stundenlöhnen sowie Gesamtpersonalkosten zu verzeichnen. Für die Mehrheit der Betriebe hat nach eigener Einschätzung der Konkurrenzdruck in der Zeitarbeitsbranche durch die Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zugenommen.

Die Mehrheit der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer war nach Auskunft der befragten Verleiher unbefristet angestellt. Dagegen nutzten 34,8 Prozent beziehungsweise 37,1 Prozent der sowohl in 2005 als auch in 2006 befragten Verleiher zum jeweiligen Befragungszeitpunkt befristete Verträge zur Synchronisation von Ersteinsatz und Anstellung.

In längerfristiger Perspektive sind aus Sicht der befragten Unternehmen zwei Entwicklungsstränge auszumachen: zum einen die möglichst effiziente Abwicklung größerer Kontingente an überlassenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern überwiegend für einfache und Helfertätigkeiten, zum anderen der Verleih in immer mehr qualitativ höherwertige und spezialisierte Tätigkeiten.

Von Übernahmeeffekten in der Zeitarbeit wurde sowohl von Verleihern als auch von Entleihern berichtet. Dabei nahm von 2005 auf 2006 insbesondere der Anteil der Entleiher zu, die der risikolosen Erprobungsmöglichkeit einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers für eine etwaige Festeinstellung als Einsatzmotiv von Zeitarbeit einen Bedeutungszuwachs beimessen, der ebenfalls auf die Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zurückzuführen sei. Nach Einschätzung der befragten Unternehmen sollte der Umfang des Übernahmeeffektes jedoch nicht überschätzt werden. Im Bereich qualifizierter Tätigkeiten spiele er dabei eine größere Rolle als für Tätigkeiten im Helferbereich.

Darüber hinaus gaben die befragten Entleiher an, dass als Folge der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes insbesondere die Kostenersparnis bei der Nutzung von Zeitarbeit, der bedarfsgerechte Zugang zu Spezialkenntnissen sowie der Ausgleich kurzfristiger Personalengpässe und die Möglichkeiten flexibler Personalplanung als Gründe für den Einsatz von Zeitarbeitskräften an Bedeutung gewonnen hätten.

In Bezug auf potenzielle innerbetriebliche Verdrängungseffekte hat die allgemeine Unternehmensbefragung in den Jahren 2005 und 2006 ergeben, dass die deutliche Mehrheit der Unternehmen (80 bis 90 Prozent) keine Auswirkungen der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erwartete. 5 bis 10 Prozent der Befragten glaubten, dass die neuen Regelungen zusätzliche Stellen schaffen.

Die Auswertung der Unternehmensbefragung von 2006 (die Fallzahlen für 2005 waren zu klein für eine Fallanalyse) zeigt, dass – auf Basis sehr geringer Fallzahlen – 19,1 Prozent der Betriebe über den Zeitraum 2002 bis 2005 gleichzeitig voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigung reduzierten und Zeitarbeit erhöhten. Dieser Wert liegt allerdings deutlich über den Zahlen, die sich aus den Auswertungen des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit auf Grundlage wesentlich höherer Fallzahlen ergeben. Betroffen waren dabei insbesondere Großunternehmen und Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes. Die Evaluatoren werfen allerdings die Frage auf, ob die gegebenenfalls durch Zeitarbeit ersetzte reguläre Beschäftigung tatsächlich erhalten geblieben wäre oder Unternehmen nicht stattdessen andere Möglichkeiten des Outsourcings (zum Beispiel in andere europäische Länder) gesucht hätten.

II. Fazit

Der Bericht zeigt, dass die Arbeitnehmerüberlassung in den vergangenen Jahren weiter deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Die Zahl der Verleihbetriebe ist seit Ende des letzten Berichtszeitraums um 143 Prozent gestiegen, die Zahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer hat sich ausgehend von 385 000 im Jahresdurchschnitt 2004 bis auf 760 000 im Jahresdurchschnitt 2008 erhöht und damit nahezu verdoppelt. Insbesondere mittlere und große Betriebe nutzen Zeitarbeit deutlich häufiger und intensiver als noch vor vier Jahren.

Zwar lag der Anteil der im Wirtschaftszweig Arbeitnehmerüberlassung Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigtenzahl im Berichtszeitraum bei maximal 2,6 Prozent. Trotzdem war die Arbeitnehmerüberlassung von erheblicher Bedeutung für die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Mehr als jedes neunte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis, das im Berichtszeitraum begründet wurde, war ein Zeitarbeitsverhältnis. An dem im Berichtszeitraum erfolgten Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Deutschland hatte die Arbeitnehmerüberlassung einen Anteil von über 20 Prozent.

Die Entwicklung der Beschäftigungszahlen in der Zeitarbeit spiegelt die hohe Flexibilität dieser Beschäftigungsform wider. Während in wirtschaftlich guten Zeiten überdurchschnittlich viele Beschäftigungsverhältnisse aufgebaut wurden, kommt es in wirtschaftlich schlechten Zeiten schnell zu einem Beschäftigungseinbruch in der Branche. Saisonbereinigt ist die Zahl der Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer bereits im April 2008 gesunken, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die Entwicklung in der Zeitarbeit ein geeigneter Frühindikator für die konjunkturelle Entwicklung der Gesamtwirtschaft ist.

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens, das das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales durchgeführt hat, zeichnen ein differenziertes Bild der Zeitarbeit. Die Erwartung des Gesetzgebers, die mit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes im Rahmen des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 verbunden war, zusätzliche Beschäftigungschancen in der Zeitarbeit für arbeitslose Frauen und Männer zu erschließen, hat sich erfüllt. Insbesondere für Langzeitarbeitslose ist die Zeitarbeit eine unverzichtbare Chance auf einen Zugang zu so-

zialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Der überwiegende Teil der ehemaligen Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer befindet sich auch mittelfristig weiterhin in Beschäftigung und nicht in Arbeitslosigkeit.

Zeitarbeit bietet im Gegensatz zu anderen Beschäftigungsformen in der Regel voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Das bedeutet, dass eine Zeitarbeitnehmerin oder ein Zeitarbeitnehmer sozial genauso absichert ist wie alle anderen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Darüber hinaus gelten für Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer grundsätzlich die gleichen Arbeitnehmerschutzrechte wie für alle anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch, so zum Beispiel das Kündigungsschutzgesetz und das Teilzeit- und Befristungsgesetz.

Anhang

Tabelle 3

Anträge und Verleiherlaubnisse (1. Quartal 2005 bis 4. Quartal 2008)

Berichtsquartal	Anträge und Erledigungsart				Am Quartalsende vorhandene Erlaubnisse		Im Berichtsquartal weggefallene Erlaubnisse			
							insgesamt	davon (Spalte 3)		
	Neuanträge	Ver-längerungs-anträge	Ertei-lung der Erlaubnis	Versagung der Erlaubnis	Insgesamt	dav. (Spalte 5) mit unbefris-teter Erlaub-nis		zurück-genommen	widerrufen	auf andere Weise
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Quartal 2005	571	--	--	20	12.110	5.615	300	0	28	272
2. Quartal 2005	543	--	--	26	12.213	5.713	331	3	44	284
3. Quartal 2005	576	--	--	16	12.351	5.796	323	1	35	287
4. Quartal 2005	575	--	--	16	12.670	5.897	344	0	32	312
1. Quartal 2006	635	--	--	15	12.853	6.019	322	1	24	297
2. Quartal 2006	587	--	--	15	13.018	6.139	306	0	22	284
3. Quartal 2006	670	--	--	19	13.211	6.242	344	5	19	320
4. Quartal 2006	732	1.453	2.002	14	13.674	6.390	259	1	13	245
1. Quartal 2007	828	1.538	2.242	23	13.970	6.554	284	0	29	255
2. Quartal 2007	837	1.479	2.270	15	14.234	6.612	313	0	9	304
3. Quartal 2007	834	1.486	2.260	11	13.832	6.747	378	2	25	351
4. Quartal 2007	820	1.555	2.100	18	14.795	6.875	324	1	14	309
1. Quartal 2008	930	1.511	2.387	22	15.031	7.053	288	0	15	273
2. Quartal 2008	932	1.488	2.421	17	15.408	7.240	336	2	21	313
3. Quartal 2008	918	1.548	2.301	19	15.784	7.300	358	0	18	340
4. Quartal 2008	868	1.579	2.190	20	15.964	7.508	286	2	7	277
Insgesamt	11.856			286			5.096	18	355	4.723

Tabelle 9

Verleihbetriebe nach dem Bestand an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie weiteren Merkmalen (2. Halbjahr 2008)

Merkmale	Bestand an Arbeitnehmern								
	1 - 9	10 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 99	100 - 149	150 und mehr	Insgesamt
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Verleihbetriebe insgesamt	7.442	3.529	2.920	2.465	2.132	3.532	1.755	1.390	25.165
dar. Betriebszweck ausschließlich oder überwiegend Arbeitnehmerüberlassung	2.918	2.501	2.370	2.113	1.895	3.146	1.606	1.247	17.796
Verleihbetrieb ist:									
Hauptsitz	5.919	2.193	1.614	1.281	1.081	1.872	936	742	15.638
davon: Betriebszweck ausschließl. oder überwiegend auf Arbeitnehmerüberlassung gerichtet:									
ja	1.915	1.343	1.188	1.026	911	1.607	834	641	9.465
nein	4.004	850	426	255	170	265	102	101	6.173
Verleihbetrieb ist:									
Zweigbetrieb	1.523	1.336	1.306	1.184	1.051	1.660	819	648	9.527
davon: Betriebszweck ausschließl. oder überwiegend auf Arbeitnehmerüberlassung gerichtet:									
ja	1.003	1.158	1.182	1.087	984	1.539	772	606	8.331
nein	520	178	124	97	67	121	47	42	1.196

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 10

Verleihbetriebe nach dem Bestand an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in den Bezirken der Regionaldirektionen (2. Halbjahr 2008)

Regionaldirektion		Anzahl der Verleihbetriebe mit ..… Arbeitnehmern								
		1 - 9	10 - 19	20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 99	100 - 149	150 und mehr	Insgesamt
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
100	Nord	482	226	161	153	122	201	88	59	1.492
200	Niedersachsen-Bremen	827	373	292	256	208	338	165	145	2.604
300	Nordrhein-Westfalen	1.651	698	606	534	443	739	362	260	5.293
400	Hessen	657	354	348	320	283	553	348	333	3.196
500	Rheinland-Pfalz/Saarland	538	315	260	198	207	285	103	64	1.970
600	Baden-Württemberg	929	440	377	312	267	406	202	127	3.060
700	Bayern	1.333	565	444	353	336	586	293	263	4.173
900	Berlin-Brandenburg	370	200	155	118	100	169	73	57	1.242
966	Sachsen-Anhalt/Thüringen	383	187	152	123	92	150	69	46	1.202
968	Sachsen	272	171	125	98	74	105	52	36	933
Deutschland		7.442	3.529	2.920	2.465	2.132	3.532	1.755	1.390	25.165

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 11

Bestand an Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern (Januar 2005 bis Dezember 2008)

Bestand im Jahr ...	Zeitraum												
	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	Durchschnitt
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
2005	379.637	382.997	396.125	404.367	425.945	453.389	464.346	482.053	487.371	490.042	496.582	464.539	443.949
2006	458.871	466.482	486.729	511.845	557.870	598.284	632.442	641.769	645.086	658.504	668.292	631.076	579.771
2007	626.015	636.261	656.519	683.464	708.155	731.152	761.253	767.876	748.679	770.100	769.856	721.345	715.056
2008	716.099	720.033	734.019	747.433	762.836	794.363	823.101	798.264	814.327	793.340	749.669	673.768	760.604

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 12

Bestand an Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern in den Ländern (31. Dezember 2008)

Länder	Insgesamt			Männer			Frauen		
	Insgesamt	davon		Insgesamt	davon		Insgesamt	davon	
		Deutsche	Ausländer		Deutsche	Ausländer		Deutsche	Ausländer
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Schleswig-Holstein	13.029	11.900	1.129	9.980	9.101	879	3.049	2.799	250
Hamburg	27.996	25.150	2.846	19.971	17.819	2.152	8.025	7.331	694
Niedersachsen	68.479	60.290	8.189	50.254	44.053	6.201	18.225	16.237	1.988
Bremen	12.401	10.756	1.645	9.390	8.143	1.247	3.011	2.613	398
Nordrhein-Westfalen	154.847	132.411	22.436	113.580	95.657	17.923	41.267	36.754	4.513
Hessen	52.876	43.262	9.614	37.490	30.374	7.116	15.386	12.888	2.498
Rheinland-Pfalz	21.760	18.308	3.452	16.503	13.596	2.907	5.257	4.712	545
Baden-Württemberg	75.780	61.006	14.774	50.328	39.974	10.354	25.452	21.032	4.420
Bayern	102.347	86.907	15.440	68.451	57.710	10.741	33.896	29.197	4.699
Saarland	8.197	6.054	2.143	6.311	4.602	1.709	1.886	1.452	434
Berlin	25.977	23.909	2.068	17.033	15.627	1.406	8.944	8.282	662
Brandenburg	13.161	12.875	286	10.134	9.942	192	3.027	2.933	94
Mecklenburg-Vorpommern	8.690	8.578	112	6.813	6.719	94	1.877	1.859	18
Sachsen	38.144	37.308	836	28.343	27.798	545	9.801	9.510	291
Sachsen-Anhalt	24.149	23.403	746	19.050	18.420	630	5.099	4.983	116
Thüringen	21.422	20.573	849	15.964	15.335	629	5.458	5.238	220
Keine Zuordnung möglich	3.341	2.803	538	2.559	2.109	450	782	694	88
Deutschland	672.596	585.493	87.103	482.154	416.979	65.175	190.442	168.514	21.928

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 13

Leiharbeitsquote für Deutschland auf Bundeslandebene (30. Juni, 2005 bis 2008)

	2005	2006	2007	2008
Deutschland	**1,50%**	**1,90%**	**2,40%**	**2,60%**
West (ohne Berlin)	**1,40%**	**1,90%**	**2,30%**	**2,50%**
Schleswig-Holstein	1,10%	1,50%	1,60%	1,70%
Hamburg	2,20%	2,90%	3,40%	3,50%
Niedersachsen	1,40%	1,90%	2,30%	2,90%
Bremen	1,80%	2,50%	3,40%	3,70%
Nordrhein-Westfalen	1,60%	2,10%	2,50%	2,70%
Hessen	1,30%	1,80%	2,30%	2,50%
Rheinland-Pfalz	1,30%	1,80%	2,10%	2,40%
Baden-Württemberg	1,30%	1,70%	2,10%	2,20%
Bayern	1,40%	1,80%	2,20%	2,30%
Saarland	1,90%	2,50%	3,10%	3,00%
Ost (einschl. Berlin)	**1,50%**	**2,00%**	**2,50%**	**2,70%**
Berlin	1,40%	1,90%	2,20%	2,30%
Brandenburg	0,90%	1,20%	1,60%	1,70%
Mecklenburg-Vorpommern	1,00%	1,50%	1,70%	1,90%
Sachsen	1,70%	2,30%	3,00%	3,10%
Sachsen-Anhalt	1,60%	2,10%	2,80%	3,10%
Thüringen	1,90%	2,80%	3,30%	3,50%

Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 14

Veränderung des Bestandes an Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern im Vergleich zum Vorjahr (30. Juni, 2005 bis 2008)

	2005	2006	2007	2008
Deutschland	**11,20%**	**34,60%**	**24,80%**	**9,60%**
West (ohne Berlin)	**11,10%**	**33,80%**	**24,20%**	**10,00%**
Schleswig-Holstein	3,50%	38,20%	8,60%	9,80%
Hamburg	18,20%	31,30%	21,60%	4,60%
Niedersachsen	8,10%	29,80%	27,50%	29,00%
Bremen	15,10%	38,20%	39,00%	10,10%
Nordrhein-Westfalen	10,70%	32,30%	23,80%	9,50%
Hessen	9,60%	33,70%	31,50%	9,70%
Rheinland-Pfalz	7,80%	39,50%	18,00%	15,70%
Baden-Württemberg	13,20%	35,70%	24,60%	5,40%
Bayern	12,40%	35,80%	22,40%	5,10%
Saarland	12,90%	26,90%	26,30%	-2,10%
Ost (einschl. Berlin)	**11,20%**	**38,00%**	**27,20%**	**8,00%**
Berlin	7,50%	35,80%	22,20%	7,20%
Brandenburg	16,10%	28,80%	43,80%	8,20%
Mecklenburg-Vorpommern	5,00%	41,90%	19,70%	9,00%
Sachsen	10,50%	36,00%	29,60%	6,70%
Sachsen-Anhalt	11,30%	38,60%	30,20%	12,30%
Thüringen	17,10%	46,00%	21,90%	7,10%

Quelle: Forschungsbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 15

Bestand an Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern nach Art der ausgeübten Tätigkeit (31. Dezember 2004 bis 31. Dezember 2008)

Zeitraum		Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	Metallerzeuger, -bearbeiter	Schlosser, Mechaniker u. zugeordnete Berufe	Elektriker	Montierer und Metallberufe, a. n. g.	Bauberufe	Bau-, Raumausstatter, Polsterer	Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	Übrige Fertigungsberufe[1]	Technische Berufe	Warenkaufleute	Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	Gesundheitsdienstberufe	Allgemeine Dienstleistungsberufe	Übrige Dienstleistungsberufe[2]	Sonstige Berufe	Zusammen
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
2004	31. Dez.	2.239	10.045	54.375	27.636	13.489	3.780	995	117.357	20.056	16.717	2.626	42.913	3.556	13.188	47.619	12.499	389.090
2005	30. Juni	2.636	12.211	61.901	29.444	15.464	5.261	1.376	145.730	23.874	18.420	2.642	46.298	4.608	13.960	55.086	14.478	453.389
	31. Dez.	2.755	11.396	61.264	29.061	15.773	4.475	1.305	149.994	22.968	18.844	2.937	48.066	6.073	14.595	59.468	15.565	464.539
2006	30. Juni	3.559	15.064	76.263	36.879	21.317	6.932	1.469	202.131	33.694	24.891	5.130	54.390	8.198	16.558	71.706	20.103	598.284
	31. Dez.	3.318	15.869	80.080	39.029	21.443	5.518	1.270	207.647	36.185	26.344	5.600	59.453	10.033	19.871	80.057	18.607	630.324
2007	30. Juni	3.889	18.702	89.902	41.461	24.475	6.327	2.068	250.653	42.969	33.238	6.527	64.984	12.051	20.384	90.537	22.468	730.635
	31. Dez.	3.701	18.846	86.906	40.922	22.669	4.991	2.172	239.314	42.222	33.838	6.715	66.757	13.439	25.080	89.936	23.374	720.882
2008	30. Juni	4.180	21.280	93.293	41.938	25.689	6.394	1.956	275.865	48.346	33.984	7.162	70.185	14.984	27.914	97.290	23.201	793.661
	31. Dez.	3.238	17.282	80.176	39.139	21.250	5.324	1.556	198.751	38.839	35.850	7.823	69.466	16.697	29.072	85.396	22.737	672.596

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

1) Soweit nicht in Spalten 1 bis 8 angegeben.
2) Soweit nicht in Spalten 12 bis 14 angegeben.

Tabelle 16

Beendete Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharbeitnehmern nach der Dauer des Arbeitsverhältnisses (2. Halbjahr 2004 bis 2. Halbjahr 2008)

Zeitraum		Insgesamt				Männer				Frauen			
		unter 1 Woche	1 Woche bis unter 3 Monate	3 Monate und mehr	Zusammen	unter 1 Woche	1 Woche bis unter 3 Monate	3 Monate und mehr	Zusammen	unter 1 Woche	1 Woche bis unter 3 Monate	3 Monate und mehr	Zusammen
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2004	31. Dez.	44.484	181.422	144.724	370.630	31.721	132.197	106.095	270.013	12.763	49.225	38.629	100.617
2005	30. Juni	42.203	130.304	122.263	294.770	29.610	92.770	89.110	211.490	12.593	37.534	33.153	83.280
	31. Dez.	56.603	220.993	152.090	429.686	40.423	159.784	112.336	312.543	16.180	61.209	39.754	117.143
2006	30. Juni	57.039	170.444	141.277	368.760	39.060	121.728	101.575	262.363	17.979	48.716	39.702	106.397
	31. Dez.	63.764	266.714	198.277	528.755	44.326	193.144	143.613	381.083	19.438	73.570	54.664	147.672
2007	30. Juni	57.067	198.865	210.424	466.356	38.637	141.828	154.488	334.953	18.430	57.037	55.936	131.403
	31. Dez.	63.551	282.017	273.995	619.563	42.220	200.539	200.340	443.099	21.331	81.478	73.655	176.464
2008	30. Juni	57.007	209.976	235.781	502.764	38.256	148.519	170.333	357.108	18.751	61.457	65.448	145.656
	31. Dez.	58.038	283.269	326.066	667.373	37.747	199.832	237.293	474.872	20.291	83.437	88.773	192.501

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Tabelle 17

Zugang Leiharbeitnehmer nach Art der vorangegangenen Beschäftigung (2. Halbjahr 2004 bis 2. Halbjahr 2008)

Zeitraum		Bei der erstmaligen Begründung eines Vertragsverhältnisses zum Verleiher waren							
		unmittelbar vorher beschäftigt			nicht unmittelbar vorher, aber früher bereits beschäftigt			überhaupt noch nicht beschäftigt	Zusammen (Spalte 1, Spalte 4, Spalte 7)
		Insgesamt	davon (Spalte 1)		Insgesamt	davon (Spalte 4) letzte Beschäftigung aufgegeben vor			
			als Leiharbeitnehmer bei anderen Verleihern	als sonstige Erwerbstätige		1 bis unter 12 Monaten	1 Jahr und mehr		
		1	2	3	4	5	6	7	8
2004	31. Dez.	95.660	31.038	64.622	202.455	158.954	43.501	27.378	325.493
2005	30. Juni	104.895	33.754	71.141	201.890	164.605	37.285	25.728	332.513
	31. Dez.	124.210	36.512	87.698	246.886	192.426	54.460	34.602	405.698
2006	30. Juni	141.174	43.252	97.922	279.030	215.412	63.618	34.146	454.350
	31. Dez.	165.568	46.156	119.412	308.400	230.108	78.292	44.080	518.048
2007	30. Juni	172.331	53.173	119.158	306.183	236.760	69.423	38.997	517.511
	31. Dez.	189.964	55.815	134.149	305.243	234.391	70.852	43.622	538.829
2008	30. Juni	187.678	58.933	128.745	338.317	275.687	62.630	42.137	568.132
	31. Dez.	189.555	54.325	135.230	250.484	200.565	49.919	41.586	481.625

Tabelle 18

Beschäftigungsstatus im Zwei-Jahreszeitraum vor und nach der Arbeitnehmerüberlassung für Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer in 2004

	nachher								
	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
1	17.482	6.363	25.256	31.906	168	2.190	3.609	852	87.826
	19,90%	7,20%	28,80%	36,30%	0,20%	2,50%	4,10%	1,00%	100,00%
2	15.450	11.996	23.343	43.482	612	3.708	8.186	3.338	110.115
	14,00%	10,90%	21,20%	39,50%	0,60%	3,40%	7,40%	3,00%	100,00%
3	14.738	3.875	78.749	33.627	128	2.448	5.028	2.045	140.638
	10,50%	2,80%	56,00%	23,90%	0,10%	1,70%	3,60%	1,50%	100,00%
4	33.314	16.809	58.447	76.568	982	6.841	14.468	6.704	214.133
	15,60%	7,90%	27,30%	35,80%	0,50%	3,20%	6,80%	3,10%	100,00%
5	4.148	2008	3.924	8.521	211	911	723	614	21.060
	19,70%	9,50%	18,60%	40,50%	1,00%	4,30%	3,40%	2,90%	100,00%
6	2.305	1.540	3.953	6.807	105	730	1.149	513	17.102
	13,50%	9,00%	23,10%	39,80%	0,60%	4,30%	6,70%	3,00%	100,00%
7	2.143	2.756	5.259	9.992	52	1.270	4.752	369	26.593
	8,10%	10,40%	19,80%	37,60%	0,20%	4,80%	17,90%	1,40%	100,00%
8	4.360	4.539	9.160	18.310	1006	1.386	3.025	9.163	50.949
	8,60%	8,90%	18,00%	35,90%	2,00%	2,70%	5,90%	18,00%	100,00%
Total	93.940	49.886	208.091	229.213	3.264	19.484	40.940	23.598	668.416
	14,10%	7,50%	31,10%	34,30%	0,50%	2,90%	6,10%	3,50%	100,00%

Tabelle 19

Anteil an Entleihbetrieben an allen Betrieben am 30. Juni, 2005 bis 2008

Branche	2005	2006	2007	2008
Land- und Forstwirtschaft	1%	1%	4%	1%
Bergbau, Energie- und Wasserversorgung	10%	15%	9%	12%
Nahrungs- und Genussmittelherstellung	4%	3%	5%	4%
Verbrauchsgüter	3%	6%	11%	7%
Produktionsgüter	11%	15%	14%	16%
Investitions- und Gebrauchsgüter	11%	15%	17%	17%
Baugewerbe	5%	5%	6%	6%
Handel und Reparatur	1%	1%	2%	2%
Verkehr- und Nachrichtenübermittlung	4%	4%	4%	4%
Kredit- und Versicherungsgewerbe	1%	2%	1%	1%
Gastgewerbe	<0,5	1%	1%	1%
Erziehung und Unterricht	2%	<0,5	1%	1%
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	1%	1%	1%	1%
Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen	2%	2%	2%	2%
Sonstige Dienstleistungen	2%	1%	1%	1%
Organisationen ohne Erwerbscharakter	<0,5	<0,5	1%	2%
Öffentliche Verwaltung	1%	1%	2%	2%
Alle Branchen	3%	3%	4%	4%



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333